


SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
FIAT LVX
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS



LE MOUVEMENT SOCIAL CONTEMPORAIN

BIBLIOTHÈQUE DU MOUVEMENT SOCIAL CONTEMPORAIN

Secrétaire de la rédaction :

= **CHARLES ROLLAND** =

Cette Bibliothèque est fondée pour répondre à une des plus pressantes exigences de la vie sociale contemporaine : l'action politique et sociale, jusqu'ici purement rationnelle, tend de plus en plus à chercher ses directions dans l'expérience sociale ; et c'est pourquoi l'on entreprend de décrire, dans une série d'ouvrages rédigés par des spécialistes, le "Mouvement social contemporain". C'est assez dire que l'esprit qui dirigera ces travaux sera libre de toute passion et de tout parti-pris. Faire connaître et comprendre le mouvement social, exposer les faits et les interpréter, sans jamais se substituer à eux, tel est le programme de cette Collection, qui fera œuvre impartiale, œuvre objective, œuvre de science.

Paraîtront prochainement :

GEORGES GUY-GRAND
Le Procès de la Démocratie.

HUBERT LAGARDELLE
L'Évolution du Socialisme.

PAUL SABATIER
Le Mouvement religieux.

FÉLICIEN CHALLAYE
Le Mouvement syndical.

LÉON DUGUIT
Les Transformations du Droit public.

MICHEL AUGÉ-LARIBÉ
L'Agriculture et le Monde agricole.

ALBERT THOMAS
La Vie syndicale.

JOSEPH CHARMONT
Les Transformations du Droit civil.

CHARLES ROLLAND
L'Organisation de l'Expérience sociale.

LES

FONCTIONNAIRES

DU MÊME AUTEUR

Le gouvernement législateur : *La loi et le règlement*. (1903. Arthur Rousseau, éditeur). Un volume in-8°.

GEORGES-CAHEN
Maître des Requêtes au Conseil d'État

LES FONCTIONNAIRES

Leur action corporative



LIBRAIRIE ARMAND COLIN
Rue de Mézières, 5, PARIS

1911

AVANT-PROPOS

L'opinion publique s'était accoutumée à une administration placide, débonnaire, gardienne impassible de la tradition. Et voici que les agents de l'État s'abandonnent à des manifestations d'où la violence n'est pas toujours exclue !

Brusquement, secouant leur indolence coutumière, les fonctionnaires en sont venus à se lamenter de leur condition misérable, à se plaindre de l'organisation des services. Ils ont formulé des réclamations timides. On s'est refusé à les entendre.

Pour trouver plus d'écho, ils se sont groupés ; et afin d'accroître par le nombre la force de leurs associations, ils les ont fédérées. Bientôt le syndicalisme a pénétré dans leurs rangs ; ils ont cherché des appuis dans la classe ouvrière[1].

C'est à ce moment seulement que les pouvoirs

1. Cf. notre *Série d'études sur les Associations et groupements corporatifs de fonctionnaires*, parue dans la *Revue Bleue* de juin à août 1905, et notre article sur *les Syndicats de fonctionnaires*, dans la *Revue politique et parlementaire*, de juillet 1906.

PREMIÈRE PARTIE

LES ORIGINES DU MOUVEMENT ET SES CAUSES

CHAPITRE I

LES CAUSES PROFONDES

Les transformations politiques, économiques et sociales du XIXe siècle.

La France, au cours du XIXe siècle, a connu la succession de sept régimes différents et subi la secousse violente de trois révolutions. Elle s'est pliée au joug de deux empereurs, après avoir connu l'ivresse de la liberté. Elle a réussi enfin à conquérir le droit de se gouverner elle-même et a pu substituer la souveraineté du peuple à celle de monarques héréditaires. Elle a dû triompher de la dictature et saper les bases du droit divin, avant d'établir sur des fondements solides le suffrage universel. Comment, à travers toutes ces tourmentes, les assises mêmes de la puissance publique ne se seraient-elles pas quelque peu ébranlées?

C'est au cours de ces vicissitudes que l'État au surplus s'est transformé. Son rôle s'est modifié, son activité étendue. Exclusivement attaché, sous l'ancien régime, à une mission de justice et de police, il s'est décidé à intervenir dans la lutte économique pour en atténuer l'âpreté; il s'est fait le protecteur des faibles.

Par besoin fiscal, mais plus encore, en raison de nécessités économiques impérieuses, il a constitué des monopoles; il est devenu fabricant d'allumettes, entrepreneur de transports; il a organisé de vastes exploitations commerciales. Il s'est industrialisé.

Comment, accomplissant les mêmes besognes que les patrons de l'industrie privée, aurait-il échappé aux difficultés que ceux-ci rencontrent?

*
* *

A mesure que l'État subissait le contre-coup de ces bouleversements, l'individu conquérait son indépendance. En 1789, on avait reconnu et proclamé ses droits, mais sans en assurer l'exercice. La liberté de penser, de communiquer ses idées, de les répandre, la liberté de se concerter avec ses semblables et de s'unir avec eux pour la poursuite de buts communs, la liberté de travailler et de chômer ne pouvaient être organisées qu'au prix de laborieux efforts. Indépendant du pouvoir, le citoyen n'était pas encore l'homme libre; il lui restait à s'affranchir des dogmes.

Le développement des institutions scolaires, les progrès de la science, les excès mêmes de l'oppression religieuse aidèrent à cette émancipation de la pensée, que la philosophie positiviste avait lentement préparée.

Le drame judiciaire qui remplit les dernières années du XIXe siècle la vint hâter. Ses péripéties tragiques étalèrent au grand jour les abus des administrations. La conscience publique en fut profondément troublée. La suspicion se porta sur la plu-

part des services, particulièrement sur ceux qui avaient été directement mis en cause. Le voile de la raison d'État, qui avait servi à dissimuler tant d'excès, fut définitivement déchiré. On passa désormais au crible toutes les institutions. Les traditions les plus anciennes devinrent suspectes. On rechercha les irrégularités, on les dénonça avec passion. Les fonctionnaires mêlèrent leurs protestations à celles de la foule. Certains se virent même inquiétés pour leur sincérité. Ce furent, chaque jour, de petites affaires qui se greffèrent sur la grande. Devant le Parlement, dans le pays, se posa le problème douloureux des droits et des devoirs des fonctionnaires vis-à-vis des administrés et de l'État. On contesta l'infaillibilité du pouvoir. Toutes les institutions furent mises en discussion.

L'Église à son tour fut contrainte à rompre avec l'État l'alliance à laquelle elle devait d'avoir pu jusqu'alors conserver ses antiques privilèges.

On s'évada de plus en plus de la tradition. La conscience humaine s'affranchit. Ce fut la faillite du principe d'autorité.

*
* *

C'est au cours du XIXe siècle qu'apparaît aussi le conflit des forces économiques. Dans la société industrialisée, la concurrence aggrave les inégalités naturelles et rend la lutte des intérêts plus âpre. On doit se rapprocher alors pour lutter en commun, pour opposer au désordre la cohésion et chercher à corriger les injustices sociales. Les associations refleurissent. Sous toutes les formes, mutualiste,

coopérative, syndicale, elles se développent, se multiplient, procédant toujours d'un même besoin de solidarité.

Le législateur, successivement en 1884, en 1898, et surtout en 1901, vient consacrer ces aspirations et leur donner un libre essor. Il brise les liens qui, depuis le premier Empire, entravaient toutes les initiatives collectives. Le monde du travail met à profit cette liberté pour s'organiser.

Comment les fonctionnaires, qui contribuent à la productivité de la nation et en sont venus à accomplir souvent les mêmes besognes que les employés et ouvriers de l'industrie privée, seraient-ils restés indifférents à ce vaste effort? Comment n'auraient-ils point, à leur tour, remédié aux dangers de la dispersion? Jusqu'alors isolés en face de leurs chefs, ils songent désormais à s'unir, à se concerter sur leurs intérêts communs; ils prennent conscience de leur solidarité professionnelle. C'est leur bien-être, leur dignité, c'est l'amélioration de leur vie et la garantie de leurs droits qu'ils prétendent assurer. Puis ils se préoccupent de collaborer plus activement à la direction des services, à laquelle jusqu'alors on ne leur demande qu'une participation purement mécanique. Et après une longue passivité, les voici qui entrent enfin dans le mouvement d'émancipation générale.

*
* *

C'est à cette évolution politique, économique et sociale qu'il faut, pour la comprendre, rattacher la transformation récente des fonctions publiques en

France. L'ébranlement de la puissance publique, l'extension croissante du rôle industriel de l'État, la crise de l'autorité, le développement de l'organisation corporative, ce sont bien là les causes profondes de ce vaste mouvement.

Sans doute, longtemps l'administration est restée insensible au changement qui se produisait autour d'elle. Par une singulière anomalie, la démocratie française, tout en poursuivant avidement le progrès, a paru s'attacher aux traditions bureaucratiques du passé.

Dans le temps même où elle instaurait le régime du suffrage universel, elle conservait pieusement l'organisme créé pour servir les caprices de la monarchie. Elle appelait tous les citoyens à exprimer leur volonté et à coopérer à la direction de la chose publique; elle instituait le gouvernement par le peuple, le contrôle de l'opinion et de la presse et elle mettait pourtant un soin jaloux à ne rien changer d'une Administration centralisée, hiérarchisée, soumise aux abus et portée aux excès d'un pouvoir irresponsable.

Alors que la conscience humaine commençait à se libérer, on n'avait pas encore perdu la superstition de l'autorité publique. L'Administration restait comme une arche sainte, impénétrable au vulgaire, d'où partaient les ordres d'augures infaillibles et souverains.

Tandis qu'apparaissait la nouvelle efflorescence des groupements, grâce auxquels les travailleurs s'émancipaient, les fonctionnaires continuaient à se désintéresser du progrès social, pour vivre dans leur superbe indifférence et s'adonner au culte du man-

darinat. De là le malaise profond, qui, en des heures encore proches, a secoué le France entière.

Mais pouvait-on croire à la puissance d'un tel contraste et n'apercevait-on pas que sous l'inertie apparente un lent travail s'accomplissait? Il a suffi de certaines conjonctures exceptionnellement graves pour le faire apparaître au jour et dissiper l'illusion.

A voir comment l'évolution a commencé de se produire, à suivre les phases successives de ce profond et vaste mouvement, on peut à peine encore en mesurer les répercussions lointaines.

CHAPITRE II

LA SITUATION DES FONCTIONNAIRES

I. La situation normale. — L'ancienne conception de la fonction publique : nomination; avancement; discipline; réglementation. — Le fonctionnement du service : centralisation; instabilité; diversité. — L'asservissement du fonctionnaire; modicité de son traitement.
II. Les abus. — La faveur; les recommandations; les clientèles politiques.

I

Il y a vingt ans encore, on eût pu retrouver dans toutes les pièces de l'édifice la main de l'architecte impérial ou le travail de la monarchie. Presque aucune réfection due à la République. Seuls, quelques ornements de façade ajoutés après coup et peu en harmonie avec la structure générale. C'était tout.

Dans les services publics, la mentalité n'avait pas changé depuis le premier Empire; les ministres républicains, de quelque parti qu'ils voulussent se réclamer, avaient du fonctionnaire les mêmes conceptions que ceux de Charles X ou de Napoléon : ils en faisaient l'instrument du pouvoir, le serviteur

soumis d'une volonté qui s'impose sans réserve et sans contrôle.

Les philosophes, les théoriciens de la politique ont pu disserter sur la nature du lien qui unit l'agent à sa fonction et à l'État. Il y a vingt ans, ni les parlementaires, ni les fonctionnaires eux-mêmes, ni le public ne songeaient à mettre en doute la doctrine traditionnelle. De là toutes les survivances que l'on constate.

L'entrée dans la carrière administrative se fait, pour la plupart des agents, au choix du Ministre ou de ses délégués. Ce choix est discrétionnaire, dépourvu de toutes règles.

Il est vrai que, dans certains services, les candidats doivent justifier de grades ou de diplômes; mais cette condition, dont on dispense d'ailleurs les aspirants aux emplois élevés, est assez large pour que parmi ceux qui la remplissent le choix puisse encore arbitrairement s'exercer.

D'autres sont soumis à l'épreuve du concours. Mais, pour être admis à la subir, ne faut-il pas encore l'agrément préalable du Ministre ?

Investi d'une mission, le fonctionnaire pouvait-il du moins la remplir en conscience? Pouvait-il attendre la récompense légitime de ses mérites? Était-il à l'abri des excès du pouvoir? Nommé discrétionnairement par le Ministre, il restait le plus souvent à la discrétion ministérielle, à tous les instants de sa vie administrative. Responsable de ses fautes devant ses chefs, il pouvait attendre de leur faveur ou de leur complicité l'impunité absolue. La malveillance de l'un d'eux suffisait par contre à entraver toute sa carrière.

Et lorsqu'à certains esprits clairvoyants il parut utile de mettre un frein au caprice, en imposant une législation tutélaire, la volonté gouvernementale s'insurgea et, au nom du principe d'autorité, fit échouer l'entreprise. Dix fois la tentative fut renouvelée en soixante-cinq ans. Dix fois elle resta infructueuse. A dix reprises successives, et quel qu'il fût, le gouvernement prétendit à la nécessité de l'arbitraire pour pouvoir administrer. Cette réglementation que la monarchie prussienne acceptait dès 1873, le gouvernement républicain refusait systématiquement de l'introduire en France.

Si bien que, pour les cinq sixièmes des fonctionnaires, il n'y avait aucune garantie de carrière. L'organisation de la plupart des grands services publics était fixée par un décret ou par un simple arrêté ministériel. C'est dire qu'un autre décret, ou un autre arrêté la pouvait modifier; le Ministre qui passait était libre de bouleverser les situations acquises; il suffisait que sa volonté s'exprimât sous une forme impersonnelle et générale pour qu'elle s'imposât à des milliers d'agents.

Cette forme même était-elle nécessaire? Dans leurs arrêtés réglementaires, les Ministres prenaient le soin de se réserver de larges prérogatives : libre choix pour une part des avancements, libre détermination des places disponibles dans chaque grade.

Quant à la discipline, elle était à leur discrétion : ils fixaient les peines; ils les appliquaient. Ils étaient tout à la fois des législateurs et des juges. Passibles des rigueurs de leurs chefs, que pouvaient tenter les fonctionnaires pour se disculper? Ils devaient subir un verdict dispensé de toute procédure et rendu

sans appel. Le supérieur était-il trompé par des témoignages inexacts, par de faux rapports, des dénonciations intéressées, l'agent subalterne n'avait aucun moyen d'obtenir la réparation de cette erreur.

*
* *

Dans le fonctionnement du service régnait le même autoritarisme. Les ordres du chef, disait-on, doivent être exécutés aveuglément. Des subordonnés aucune initiative n'était acceptée; on réclamait d'eux l'obéissance passive et sans réserve. Tous ceux qui participaient au commandement semblaient partiellement investis des attributs de la souveraineté.

Peu importait que les chefs, trop haut placés, fussent ignorants des rouages compliqués de ce difficile mécanisme. Peu importait la compétence professionnelle des employés, qui, attachés à la besogne quotidienne, connaissaient l'inutilité ou le danger des mesures prescrites. L'infaillibilité ministérielle se serait trouvée atteinte, si on avait admis à côté du pouvoir des collaborations aussi modestes.

L'autorité a du moins pour avantage de créer l'unité : la volonté impériale était comme un foyer vers lequel convergeaient tous les ordres. Sous la centralisation républicaine se dissimulait l'anarchie. Ce n'était plus une même inspiration qui guidait la marche de tous les services publics vers un but commun; ils étaient soumis à des directions divergentes. Pas un ministre qui ne se crût le maître de « son » administration. Pas un qui, pour marquer les traces de son passage au pouvoir, n'estimât indis-

pensable de bouleverser l'œuvre de son prédécesseur, — pour revenir parfois aux errements condamnés par celui-ci quelques mois auparavant. Durant les vingt-cinq premières années de la troisième République, l'Administration dut se plier ainsi aux caprices de trois cents et quelques ministres et s'accommoder de leur instabilité.

Plus que tous autres, le personnel des « bureaux », s'est ressenti de telles fluctuations [1]. Chaque Ministre a pu, à son gré, créer ou supprimer des directions, changer le nombre des employés, modifier le chiffre des traitements. Sous prétexte d'adapter le mécanisme administratif aux besoins nouveaux, on y ajoutait des pièces, on en supprimait des morceaux; on déplaçait certains de ses organes, pour les replacer ensuite en leur état primitif.

De 1884 à 1909, il n'y a pas eu moins de 178 remaniements successifs dans les administrations centrales des ministères; c'est-à-dire qu'en moyenne chacune d'elles a subi un changement tous les dix-huit mois. Était-ce pour y introduire des améliorations définitives et peu à peu se rapprocher de l'organisation idéale que, du premier coup, on n'avait pu réaliser? Il ne le semble guère; car la plupart des modifications introduites se renouvelaient à intervalles plus ou moins espacés, si bien qu'après avoir fait le tour des innovations possibles, il arrivait assez souvent qu'on revenait au rétablissement pur et simple de la situation antérieure.

1. Voir à ce sujet notre étude sur « Les bureaux des Ministères », dans la revue : *Idées modernes*, mai 1909.

*
* *

A défaut de permanence, avait-on du moins réussi à se rapprocher de l'uniformité?

L'échelle des titres et des grades, loin d'être simplifiée, se compliquait de dénominations qui variaient d'un département ministériel à l'autre.

Le prix du travail différait suivant les administrations, fixé au hasard des circonstances politiques et des possibilités budgétaires, sans règles, sans but. Les directeurs touchaient ici 12000 francs, là 15000 francs, 18000 francs, 20000 francs ou même 25000 francs.

En 1905, le traitement de début pour les rédacteurs, par exemple, était de 2500 francs au Commerce, 2200 francs à l'Agriculture et aux Colonies, 2100 francs à la Guerre, 2000 francs à l'Intérieur, 1900 francs aux Finances. Pour les expéditionnaires, ce traitement était ici de 1800 francs, et là de 2100 francs; tandis que le maximum atteignait tantôt 3600 francs, tantôt 4500 francs. Ici des gratifications supplémentaires, lesquelles par ailleurs avaient été supprimées.

Pour se présenter aux concours d'entrée, il fallait justifier tantôt d'un diplôme de licencié, tantôt de celui de simple bachelier. La valeur des parchemins changeait d'un bâtiment à l'autre.

L'avancement avait lieu, ici exclusivement au choix; là, moitié au choix, moitié à l'ancienneté.

L'échelle des peines disciplinaires comprenait des degrés infiniment variés.

L'instabilité et la diversité se pouvaient constater dans tous les services. Il en était peu qui avaient été mis à l'abri de cette folie réformatrice. Il ne régnait plus aucune harmonie dans le fonctionnement des administrations, aucune unité dans leur organisation.

Ici de la besogne stérile, et là du travail négligé faute d'agents. Pour des travaux identiques, des rémunérations différentes et des compétences inégales. Les fonctionnaires étaient les premières victimes de cette fantaisie.

*
* *

On prétendit même les asservir en dehors du service : « A aucun moment de sa vie publique, le fonctionnaire n'est libéré de ses devoirs professionnels et de l'obéissance vis-à-vis de ses supérieurs. » Tel était le principe que proclamait récemment encore une circulaire ministérielle. Certains n'hésitaient pas à imposer cette dépendance à l'agent jusque dans sa vie privée.

La loi reconnaissait au fonctionnaire le droit de voter. Mais en fait il ne pouvait exprimer son opinion ni par écrit, ni oralement, dès qu'elle heurtait, sur quelque sujet, la doctrine officielle. Il devait même répondre des opinions des proches de sa famille. Il était admis ou convié à apporter son concours aux associations politiques que le gouvernement soutenait, ou qui plutôt donnaient au ministère leur appui. Et dès qu'il prenait part aux délibérations d'un groupement professionnel, où se discutaient

des améliorations de service, il était réprimandé par ses chefs.

Lorsqu'un instituteur faisait une conférence doctrinale sur le pacifisme, il pouvait être révoqué. Mais s'il « exerçait une action politique sur tous les services publics et renseignait fidèlement le gouvernement sur les fonctionnaires de tous ordres », suivant le vœu exprimé par un Président du Conseil dans une de ses instructions ministérielles, il était noté pour un avancement de choix.

Inquiété tantôt parce qu'il ne remplissait pas régulièrement ses devoirs religieux, et tantôt parce qu'il se livrait trop ostensiblement aux pratiques du culte, il devait rendre compte des actes de sa vie intime à ses supérieurs hiérarchiques.

Un agent des contributions indirectes, il y a peu de temps encore, était tenu d'obtenir le consentement préalable de ses chefs pour se pouvoir marier. Un employé colonial se voyait refuser l'autorisation de rejoindre son poste, parce qu'il avait eu l'audace de prendre femme. Le fonctionnaire républicain n'était-il pas comme le professeur de l'Université impériale, qui prononçait des vœux avant de pouvoir enseigner? Il ressemblait au desservant de quelque culte officiel, redevable à la chose publique non seulement de son travail, mais encore de sa personnalité.

*
* *

Et pour quel salaire de famine la plupart signaient-ils ce marché?

Malgré les sacrifices obtenus annuellement du Parlement à force de récriminations, de démarches,

de prières ou de menaces, les facteurs, les cantonniers, un grand nombre de petits fonctionnaires ne touchent pas encore, à l'heure présente, trois francs par jour. Un instituteur chargé de famille reçoit 1 200 francs pour vivre, après être resté plusieurs années stagiaire à 1 100 francs. Les juges débutent à 1 500 francs par an. Bien des agents de ministères n'ont pas la pièce de cent sous par jour, alors qu'ils sont tenus de résider dans la capitale. Les quatre cinquièmes du personnel des brigades des douanes ne jouissent pas d'un traitement de cent francs par mois. Et tous ont bénéficié cependant d'augmentations récentes.

Peu importait que la vie devînt de plus en plus chère, que le coût des aliments, des vêtements, des loyers augmentât sans cesse! La rétribution allouée par l'État à la plupart de ses fonctionnaires semblait immuablement figée. Parfois leur misère était devenue si criante qu'on se décidait à quelques rares élévations de traitement. Elles compensaient mal l'accroissement continu des prix. Et les petits fonctionnaires, rapprochant leur condition de celle des ouvriers, dont le salaire augmentait, en étaient venus à se considérer comme des parias dans la société.

Ils en étaient réduits à ne point avoir d'enfants [1]. Leurs chefs même n'hésitaient pas à leur conseiller de ne se point marier [2].

Pour les emplois supérieurs, le privilège de la

1. Cf. Demartial, *Le dépeuplement de la France et les fonctionnaires.*

2. M. le Directeur du Cabinet du sous-secrétaire d'État aux Finances, à la délégation de l'Union du service sédentaire des douanes (14 décembre 1909).

fortune s'était substitué aux prérogatives de la naissance, et on imposait à l'entrée de certaines carrières, comme celle de la magistrature, un stage sans traitement. Qu'était devenu le principe du libre accès des fonctions publiques à tous les citoyens?

Telle était du moins la situation des agents de l'État sous la troisième République. On ne pouvait la dénommer normale sans quelque dérision.

II

A ce régime que de déformations la pratique quotidienne venait encore apporter!

« La Faveur, disait Montesquieu, est la grande divinité des Français; le Ministre est le grand-prêtre qui lui offre bien des victimes. » A vrai dire, son culte s'était répandu : à côté du grand-prêtre fonctionnaient nombre de petits desservants, qui multipliaient les sacrifices pour en vivre. Elle ne se dissimulait même plus; elle s'étalait triomphante. Ceux qui la dispensaient se voyaient entourés de la considération publique; leur prestige croissait avec l'efficacité de leur influence. Ceux qui en bénéficiaient ne cachaient pas l'origine de leur fortune et faisaient parade de leurs relations. Les naïfs sans protection étaient voués à l'oubli; l'indifférence se mêlait même à leur égard de quelque mépris.

La faveur savait d'ailleurs se parer des formes les plus séduisantes : tantôt on lui trouvait une justification dans les titres de celui qui l'octroyait. Un Ministre avait-il rendu quelque service à la chose

publique, qu'il se croyait en droit d'en tirer non seulement vanité pour lui-même, mais profit pour ses neveux, les amis de ses amis, pour toute une clientèle, dont il était flatté de se constituer le patron. Et comme la fortune politique est inconstante, il se hâtait de prélever du premier coup tous les menus bénéfices du pouvoir.

Députés et sénateurs, serviteurs du suffrage universel, traînaient derrière eux le long cortège des électeurs influents. La rançon de la réélection future n'était-elle pas cette distribution d'emplois rémunérateurs? L'intérêt général du parti, auquel appartenait l'élu, n'obligeait-il pas à déplacer un percepteur, à donner de l'avancement au contrôleur, et quelques gratifications à la receveuse des postes? N'était-ce point en vérité faire de la politique, que de confier les bonnes places à ceux-là seuls qui servaient la bonne cause?

La fonction publique était ainsi mise à l'enchère. Elle devenait le gage des services à rendre, ou le prix des services rendus, et c'était au moins scrupuleux qu'on ne craignait pas de l'attribuer.

Mais à l'adjudication publique on préférait le marché de gré à gré : il était plus sûr et plus avantageux. Ici c'était une organisation secrète, instituée pour donner à côté des annotations professionnelles des renseignements confidentiels sur les opinions, les relations, la vie privée de certains fonctionnaires. Là un bureau spécial de ministère avait dans ses attributions « le classement des recommandations ». Le secrétariat particulier du Ministre était devenu l'officine où se préparait cette besogne.

Que d'instituteurs livrés ainsi à la rancune d'un

conseiller général, et déplacés d'office, pour avoir refusé de servir les intérêts électoraux d'un député !

Les agents des finances, qu'ils fussent préposés aux contributions, aux douanes, ou à l'enregistrement, devenaient les victimes des querelles locales. Et ce n'était pas seulement l'élu qui imposait ses volontés, c'était le petit tyranneau de village, président ou secrétaire de comité.

Le *Bulletin de l'Association des percepteurs de France* publiait récemment une lettre où l'épicier d'une localité faisait connaître au percepteur, nouvellement nommé, que c'était lui qui avait obtenu, « comme chef du parti républicain de la commune », le déplacement de son prédécesseur, et il ajoutait en substance : « J'ai un beau-frère boulanger : j'espère que vous prendrez votre pain chez lui. Je suis propriétaire : je vous fais également mes offres de service pour ma maison ». On peut, par cette tractation, juger de toutes celles qui étaient en usage.

L'Université, placée longtemps à l'abri des sollicitations extérieures, ne se sentait même plus en sécurité. Un certain nombre de choix avaient été inspirés par des considérations extra-professionnelles.

Quant à la magistrature, elle perdait peu à peu le prestige de sa dignité. Un substitut, voire un juge ne pouvaient plus être nommés, sans que le député de la circonscription eût préalablement donné son acquiescement à leur désignation. Et ce n'était point, on peut l'imaginer, la compétence et l'impartialité qui les recommandaient à la bienveillance parlementaire.

Dans les administrations centrales les postes sont fort convoités, car ils permettent la résidence à Paris. Ils étaient devenus le refuge des attachés de cabinet. Six mois de stage auprès d'un Ministre valaient six ans de services dans l'administration. Au Ministère de l'Intérieur, par exemple, on nommait d'emblée rédacteur, la veille même du concours, un candidat qui en redoutait l'épreuve; en dix-huit mois, on lui faisait gravir quatre échelons, qu'il faut ordinairement dix ans pour franchir. On désignait fictivement comme sous-préfet un attaché au cabinet, pour pouvoir, six jours après, le nommer par permutation sous-chef de bureau de première classe.

L'inspection générale réservée par tradition à d'anciens préfets qui ont trente ans de carrière était encombrée de sous-chefs de cabinet, qui n'avaient pas trente ans d'âge.

La générosité testamentaire s'exerçait ainsi au détriment de la chose publique. Et parmi ceux-là mêmes qui dénonçaient les abus et s'en plaignaient, combien avaient « l'héroïsme de renoncer en certaines circonstances à faire plaisir soit à des amis très chers, soit à des adversaires très gênants »[1] ?

Comment s'étonner dès lors que, excédés, désemparés, les fonctionnaires, malgré leur placidité naturelle et leur traditionnel optimisme, aient peu à peu senti le besoin de secouer le joug, et que l'inquiétude, le découragement, la lassitude aient provoqué chez eux des mouvements de révolte?

1. V. le discours de M. Steeg, à la Chambre des Députés, 22 janvier 1906.

On avait enseigné que le parlementarisme corrigerait les excès de la bureaucratie[1]. L'ingérence parlementaire avait aggravé l'arbitraire.

On avait proclamé que l'esprit républicain pénétrerait les institutions des régimes défunts. Et la centralisation s'était compliquée d'anarchie.

1. Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, p. 209.

CHAPITRE III

LES PLAINTES DU PUBLIC

Le nombre des « budgétivores ». — Les excès du fonctionnarisme.

De cette organisation désuète, il n'est pas que les fonctionnaires qui se soient plaints. Les administrés ont récriminé à leur tour : on avait aggravé leurs charges fiscales, et ils se trouvaient servis de mal en pis. De là leur hostilité sourde contre les agents de l'État, contre les services publics, contre l'État lui-même.

Ce qui inquiète avant tout le citoyen français, c'est le nombre excessif des fonctionnaires. Sa bourse se ressent de l'accroissement de leurs cadres. Les impôts augmentent chaque année; n'est-ce pas pour payer leur traitement et leur retraite, pour nourrir ces « budgétivores »?

Le peuple est naturellement frondeur; il est par surcroît simpliste, et se prête malaisément à l'analyse. Des « budgétivores », ce sont pour lui des parasites. Ils ne touchent pas un salaire pour prix de leur travail, ils reçoivent un « traitement »; ils

sont « traités » par l'État aux frais des contribuables. Qu'ils aient ou non de la besogne, on les gratifie d'une rémunération régulière. Du jour où ils entrent dans les cadres de l'administration, ils ignorent le chômage; ils sont à l'abri des crises économiques; ils ont la sécurité de l'avenir. Et lorsque l'heure du repos forcé a sonné, quand ils sont victimes d'accidents ou affaiblis par l'âge, ils continuent encore à « émarger » au budget de l'État. Leur veuve, leurs enfants y viennent eux-mêmes puiser.

En perpétuant ces prérogatives, il semble qu'on ait constitué dans la nation une caste privilégiée, qui garde ses traditions, ses préjugés, son esprit de corps.

Loin de diminuer sous l'influence des principes égalitaires, le « fonctionnarisme » paraît s'accroître sans cesse. Nous en sommes aujourd'hui à compter 800 000 fonctionnaires pour 40 millions d'habitants, soit un fonctionnaire pour trente citoyens[1]. Et devant ce flot envahisseur, le petit commerçant qui péniblement lutte contre la concurrence des bazars et des grands magasins, l'ouvrier enfermé dans l'usine, le paysan qui depuis l'aube jusqu'au couchant reste penché sur la charrue, lèvent les bras au ciel et de concert se lamentent. A certaines heures, il semblerait que la France fût divisée en deux factions ennemies : les entretenus et les payeurs.

Cette situation risque de se perpétuer, car la plupart des protestataires ne se plaignent de ces privi-

1. Voir à ce sujet l'art. de M. Fernand Faure dans la *Revue Politique et Parlementaire*, 10 mai 1910.

lèges, que jusqu'au moment où ils peuvent en bénéficier à leur tour. Tel agriculteur n'a d'autre ambition que d'élever son fils au rang d'un facteur. Des ouvriers viennent en masse s'inscrire parmi les candidats aux postes des chemins de fer de l'État. Et quelle bourgeoise n'a rêvé pour sa fille un époux qui appartienne à l'Administration?

Lorsque de tels espoirs sont déçus, l'acrimonie des plaintes s'exaspère. On continue à payer, sans émarger pour son compte; on supporte les charges, sans compensation personnelle. On ne se soucie plus dès lors des services que peut rendre l'Administration; on crie sus aux fonctionnaires, parce qu'on n'en est point.

*
* *

Le public méconnaît le labeur fécond des 110 000 agents des postes et télégraphes, des 113 000 agents du fisc, des 131 000 professeurs et instituteurs, des 60 000 cantonniers. Il ne rend pas justice à l'activité productive des neuf dixièmes des fonctionnaires. Il ne se rend point compte que, le plus souvent, le personnel est insuffisant pour répondre aux besoins croissants, et que la moindre réduction produirait sur le fonctionnement des services les répercussions les plus fâcheuses.

Ce qui le frappe, c'est qu'il est quelques bureaux de ministères où, aux heures de travail, les employés lisent leurs journaux, où d'autres peuvent écrire des romans et des drames; qu'il est des tribunaux qui ne tiennent pas une audience par semaine et que certains parasites peuvent impunément cumuler

plusieurs émoluments, sans remplir effectivement aucun emploi.

Il vient à apprendre par exemple que des professeurs de lycée, nommés temporairement à des postes hors de l'Université, ont pu toucher non seulement leur traitement effectif, mais encore une solde de congé; que des inspecteurs généraux retraités reçoivent pour frais de mission des indemnités annuelles, tout en étant pourvus par ailleurs d'une large pension.

Ici ce sont des agents de l'administration centrale qui perçoivent des indemnités de représentation, irrégulièrement imputées en dépense sur les chapitres afférents au matériel.

Là ce sont des secrétaires d'ambassade qui, pour pouvoir recueillir des mensualités de trois cents francs, sont investis de missions mystérieuses, et font de la diplomatie en chambre ou sur les boulevards parisiens.

Des fonctionnaires connaissent le moyen de résider dans le même temps à Paris et à Nice. Tel ce trésorier des Invalides, devenu chef du secrétariat particulier d'un Ministre, qui cumulant à la fois une indemnité comme attaché au Cabinet, sa solde de trésorier et tous les émoluments divers afférents à cette dernière fonction, se faisait attribuer encore une allocation supplémentaire comme fonctionnaire provincial en mission à Paris, sans compter des frais de voyage et de séjour, chaque fois que ses fonctions de trésorier l'appelaient à Nice.

Ce ne sont là que quelques exemples particuliers, entre mille. La Cour des comptes relève chaque année et stigmatise dans ses rapports les abus

les plus criants. Mais beaucoup lui échappent. Combien d'ailleurs sont inhérents à l'organisation même des services! Que de congés, de mises en disponibilité avec traitement, qui arbitrairement aggravent les charges budgétaires! Beaucoup d'hommes valides et actifs n'hésitent pas à quitter les fonctions publiques, dès qu'ils réunissent les conditions prévues pour avoir droit à une pension, et grèvent le Trésor de la charge d'une retraite, alors qu'ils continuent à travailler dans des entreprises privées. Voilà ce qui frappe le public.

Les irrégularités, qu'il n'est pas en mesure de constater par lui-même, il les soupçonne et a tendance à les exagérer. Il a l'impression que bien des services ont un état-major démesurément nombreux, que d'autres gardent un personnel subalterne superflu. Il se livre volontiers à des généralisations hâtives. Il n'est pas loin d'imaginer que tous les fonctionnaires servent à peu de chose, et que la moitié d'entre eux ne font rien.

*
* *

Dans son injustice, il s'en prend même à leur compétence et à leur moralité.

Il compare le personnel du réseau d'État à celui des grandes compagnies de chemin de fer. Il voit les progrès des téléphones dans les pays étrangers, où le service est confié à des sociétés particulières. Il met en balance le travail des manufactures nationales et celui des ateliers privés. Il rapproche les opérations des grandes banques et celles qu'entreprend le Ministère des Finances. Et il en vient à se

demander si, en conscience, l'État n'est pas le plus mal servi de tous les patrons.

Quelque importants que soient les crédits affectés annuellement au personnel des services publics, il constate que l'État rémunère toujours ses agents moins largement qu'une société privée. Tel employé qui touche un traitement de 3200 francs, recevra aisément 500 francs par mois dans l'industrie. Tel Directeur de Ministère, qui devient chef d'entreprise, voit aussitôt sa situation tripler ou quadrupler.

Sans doute, le nombre des postulants aux services publics reste considérable. Mais y a-t-il en vérité beaucoup de candidats aux fonctions délicates, qui exigent des aptitudes sérieuses et engagent des responsabilités?

Lorsqu'il s'agit de distribuer des sinécures, on reçoit en affluence des demandes, des suppliques, des recommandations. Dès qu'on institue une épreuve sérieuse pour l'octroi d'un poste important, le vide se fait parmi les candidats. On l'a pu constater récemment : au nouveau concours ouvert à l'entrée de la magistrature, il y avait la première année dix-sept inscrits pour cinquante places.

*
* *

A défaut d'argent, les fonctionnaires, jadis, étaient du moins payés en considération. La situation n'est-elle pas quelque peu changée?

La fonction publique, pour les anciens, était un « honneur », en même temps qu'une charge; elle représentait l'accomplissement d'un devoir civique, qu'on confiait aux plus dignes. Le désintéressement

des administrateurs de la Cité semblait un titre de plus à la reconnaissance de leurs concitoyens.

L'opinion publique est devenue au contraire malveillante et sévère. On lui a révélé certaines affaires où des noms de fonctionnaires se sont trouvés mêlés. Elle a connu les intrigues, les compromissions auxquelles beaucoup d'entre eux ont été entraînés; elle sait à quels marchés certains en sont réduits, pour gagner la faveur des puissants du jour. Elle démêle leurs complaisances, constate leurs faiblesses, et ne les pardonne point. Les coupables eux-mêmes, par calcul, sont des premiers à flétrir les actes de leurs complices, afin de faire oublier leurs propres fautes.

Très peu d'agents sont accusés de concussion. Mais beaucoup sont soupçonnés de servilité. Dans une atmosphère aussi trouble, comment les hommes intègres n'auraient-ils pas quelque hésitation à vivre, et comment se montrer surpris que ces fréquentations pernicieuses soient une cause de contamination? Telle est du moins l'opinion généralement reçue.

*
* *

En dépit de cette défaveur, peut-être même pour s'en venger, d'assez nombreux agents n'ont d'autre pensée que de brimer le public. Il en est parmi eux de naturellement débonnaires, qui, assis à un bureau ou derrière un guichet, deviennent arrogants et narquois. Une sorte de déformation professionnelle modifie leurs habitudes d'esprit et altère leur caractère. D'autres, par ces procédés, arrivent à se donner l'illusion de l'autorité.

Une telle attitude est peu faite pour désarmer l'hostilité. Contre ces petits despotes s'accumulent les susceptibilités et les méfiances. Et comme s'ils en étaient seuls responsables, on leur impute à faute l'isolement moral auquel on les condamne.

CHAPITRE IV

L'ÉTAT DES SERVICES PUBLICS

Le serviees des postes et télégraphes. Les téléphones. — Les chemins de fer. — L'assistance publique. — L'hygiène. — La police. — La justice. — La défense nationale. — La diplomatie. — Les services coloniaux. — Les industries d'État. — La protection du travail.

Cet antagonisme se serait moins accusé, si les services publics n'en avaient point pâti. Mais, en réalité, leur fonctionnement a soulevé les plus vives critiques.

Il y a dix ans que des documents officiels ont révélé la « crise des Postes ». Dès 1900, le Ministre, dans un rapport au Président de la République, avait signalé que ce service « était à son extrême limite de tension et qu'il était nécessaire de donner au public les légitimes satisfactions qu'il réclamait ». En 1903, M. Marcel Sembat, rapporteur du budget à la Chambre, avait répété qu' « il craquait de toutes parts et qu'il était urgent de réaliser des améliorations ». Les intéressés eux-mêmes avaient eu à cœur de déterminer toutes les insuffisances de personnel et d'outillage : des brigades démontées, faute d'employés; les absents et les malades

remplacés par des auxiliaires d'occasion incapables; un matériel ambulant démodé, inutilisable, constituant un danger permanent pour la sécurité des agents.

Les retards se multipliaient, les erreurs ne se comptaient plus. Il fallait parfois trente-six heures pour qu'une lettre parvînt à l'intérieur même du pays. Des milliers de cartes se perdaient en cours de route; les paquets arrivaient détériorés. Toutes les plaintes restaient vaines. Aux réclamations l'administration faisait des réponses dilatoires. Vers 1905, le désarroi était à son comble. On venait d'abaisser à deux sous le timbre postal. La vogue avait décuplé le nombre des cartes illustrées. Le personnel était débordé.

Dans les bureaux, c'étaient les mêmes lenteurs, le même encombrement. Des installations exiguës, dépourvues de lumière, malpropres. Il fallait stationner dix minutes pour obtenir un timbre, assister à des écritures compliquées pour expédier une lettre chargée. Les discussions provoquées par la nervosité de l'attente venaient encore prolonger la durée du stationnement.

C'était bien pis au téléphone. On versait à Paris la somme importante de 400 francs par abonnement annuel, pour en être réduit, en cas d'urgence, à recourir au télégraphe. Les appels au bureau restaient sans réponse; les conversations s'entremêlaient confondues. La sonnerie appelait l'abonné au milieu du repas, par erreur. On était soumis à la fantaisie des « demoiselles », dont la verve des vaudevillistes a désormais rendu le type légendaire. Il est juste d'ajouter qu'en dix années, le nombre des

abonnés s'était décuplé, tandis que celui des préposés n'avait pas même triplé. Une seule employée était souvent tenue de surveiller, outre son tableau, celui d'une camarade malade ou absente que, faute de crédits, on n'avait pu remplacer.

M. Ch. Dumont, en 1909, le constatait encore dans son rapport sur le budget. Il déclarait « avoir lui-même passé plusieurs fois une heure chez des industriels du quartier de la Villette, sans pouvoir obtenir une réponse à un appel ou, après l'appel entendu, sans pouvoir obtenir une seule des communications demandées. Après une demi-heure d'attente, il n'entendait plus sur une ligne, dont l'attache au bureau semblait rompue, que des inconnus réclamant des numéros et s'unissant dans une même imprécation. »

On avait imposé le système de la batterie centrale, « sans avoir prévu et pris les mesures nécessaires pour que la transformation fût rapide et à peine sensible ». On continuait d'autre part la mauvaise répartition des abonnés; on utilisait des lignes insuffisantes et un matériel notoirement incomplet ou défectueux. Bref c'était une lamentation générale. Le public se plaignait. Le Parlement dressait des réquisitoires contre l'administration. L'administration accusait l'insouciance du Parlement. Les agents subalternes s'en prenaient à l'inertie de leurs chefs. Les chefs affirmaient leur impuissance. Chacun déclinait sa responsabilité, et rejetait sur autrui sa propre faute.

*
* *

Bien que les moyens de transport se perfectionnent et se multiplient chaque jour, ils sont loin

encore de répondre aux besoins de la population. Ce sont, il est vrai, des compagnies privées qui généralement se chargent de leur exploitation. Mais lorsque ce n'est pas l'État lui-même qui gère les réseaux de chemins de fer, ou les villes qui assurent le service des tramways, l'administration intervient pour les contrôler, et c'est à elle que le public s'en prend de leur défectuosité.

Il n'est de jour où les voyageurs ne se lamentent sur la marche des trains, sur leurs retards, le mauvais état des voies, des signaux, des wagons, sur la fréquence des accidents. Le matériel des chemins de fer s'améliore trop lentement au gré de leurs désirs. Le prix des places reste trop élevé. Les délais de transport pour les marchandises sont exagérés : en petite vitesse, ils sont encore fixés, malgré la force de traction des machines et l'accélération des trains, dans les mêmes conditions qu'il y a quarante ans. Il est des denrées alimentaires qui n'arrivent à destination qu'après la fermeture des marchés où elles doivent être vendues. Il en est d'autres qui dépérissent en cours de route. Pour mesurer exactement les délais de l'expédition, du transport et de la livraison, comme pour en établir le prix, il faut se livrer à des calculs si savants, que les techniciens eux-mêmes reculent devant leur complication. Les commerçants se trouvent ainsi abandonnés à la discrétion des compagnies ou mis dans l'obligation de recourir aux dispendieux offices d'agences spéciales, qui à leur tour exploitent leur crédulité.

Lorsque, après une période de stagnation, les transactions commerciales subissent une recrudescence nouvelle, les voies ferrées restent encombrées de

wagons, qu'on ne peut décharger; les retards s'accumulent; on manque à la fois de matériel et de bras. L'industrie est arrêtée dans son essor par l'imprévoyance des compagnies. La crise commerciale se complique alors d'une crise des transports. Des préjudices que le commerce subit de ce chef, ce sont les fonctionnaires du contrôle qui sont infailliblement rendus responsables.

*
* *

L'État, en dépit d'oppositions systématiques et d'intransigeances doctrinales, a pris à tâche d'atténuer les iniquités sociales. D'aucuns se plaisent à relever les erreurs, les lacunes, les fautes même des administrations d'assistance et s'en vont décréter la faillite de l'étatisme.

Adressez-vous, disent-ils, aux bureaux de bienfaisance. Les employés y sont rudes, peu clairvoyants; ils manquent de tact et de compétence. Leurs enquêtes sont superficielles, leurs procédés désobligeants. Les secours y sont répartis suivant des règles rigides qu'on applique sans souci de la diversité des besoins. Les distributions y sont faites avec une telle parcimonie qu'elles n'apportent aucun soulagement aux pauvres. Le formalisme de la paperasserie administrative ne sert qu'à dissimuler la malveillance des bureaux.

Dans les hôpitaux, c'est pis encore. Les malheureux y subissent les tortures d'un long calvaire. Sur les bancs des salles d'attente, s'entassent pêle-mêle les malades. Pas de fenêtre; un misérable poêle en fonte

pour chauffer toute la pièce. Des murs crasseux. Dans les dortoirs, les lits se touchent; et parfois, à défaut de lits, des brancards sont adossés au calorifère ou bien exposés aux courants d'air de la porte. Pas de chambre d'isolement pour les contagieux ni pour les moribonds. Des bâtiments sordides, dont quelques-uns tombent en ruines; des baraquements en planches, qui depuis vingt ans sont provisoires.

Le Directeur de l'Assistance publique de Paris ne constatait-il pas lui-même, en 1906, dans son rapport annuel, qu'un vieil hôpital, bientôt désaffecté, « était installé dans des conditions si déplorables qu'il constituait comme une gageure; c'était une honte pour la ville de Paris de loger, dans un quartier populeux, les malades entassés sans air, dans des salles basses, au fond de courettes ... ».

Au Conseil municipal, le rapporteur signalait qu'un autre établissement (Beaujon) ne répondait plus à aucune des exigences actuelles de la science ou même de l'hygiène et qu'il était dans un état lamentable. A près de la moitié des hôpitaux parisiens les mêmes critiques se pourraient encore appliquer.

Les malades y sont abandonnés aux soins d'un personnel recruté au hasard, parce qu'on le paye mal et qu'on le traite sans égards. A côté de femmes d'élite, actives, dévouées, on y rencontre des filles de brasserie, des cuisinières sans place, des paysannes inhabiles, des auxiliaires maladroits et brutaux, enclins à l'intempérance, accessibles à la vénalité.

La nourriture y est encore mal préparée. Des aliments de qualité médiocre y sont cuits sans

soins; on les sert froids; on les mesure avec parcimonie.

Chaque année, on dépense près de 70 millions pour les services d'assistance à Paris, et le rapporteur du budget au Conseil municipal en est encore réduit pourtant à se lamenter sur leur déplorable fonctionnement : « Alors que tout s'est transformé autour d'eux : mœurs, coutumes, situation économique, que la population parisienne a triplé, eux seuls sont restés immuables dans leur réglementation surannée! »

L'organisation récente de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables a provoqué de cruels mécomptes. Un document officiel y révèle avec quelque amertume des gaspillages, l'excès de la paperasserie, du désordre[1]. On assiste des individus dont la situation est digne d'envie. Dans un certain nombre de communes, le partage de la dépense entre l'État et la municipalité a fait l'objet de spéculations scandaleuses. La part communale n'est que de 10 p. 100; en augmentant le nombre des bénéficiaires, on a réussi à faire rentrer dans la commune dix fois plus d'argent qu'il n'en sort. Plusieurs maires dès lors, « faisant preuve de plus d'ingéniosité que de probité administrative, ont fait inscrire certaines personnes, non totalement privées de ressources, à la condition par elles de reverser une quote-part de l'allocation mensuelle dans la caisse de la commune. ».

La politique à son tour exerce une influence néfaste

1. Rapport présenté au Ministre de l'Intérieur par l'Inspection générale des services administratifs, 1909.

sur la formation des listes; les enquêtes sont faites avec partialité; les médecins n'hésitent pas à délivrer des certificats de complaisance qui constituent de véritables faux.

Dans les Ardennes, une femme, qui était assistée, a laissé à sa mort une somme de huit mille francs. Dans le Puy-de-Dôme, un assisté inscrit comme incurable gagnait quatre cents francs par an. La liste d'une commune du Jura comprenait une veuve qui possédait deux maisons, avait une pension de cent francs et dont les cinq enfants étaient dans une situation très aisée. La série est démesurément longue des cas d'inscriptions injustifiées.

C'est l'Inspection elle-même qui dresse le réquisitoire des services destinés à la protection de l'enfance. Les maternités manquent dans beaucoup de localités. Là où elles existent, on « doit regretter la persistance d'un état moyenâgeux. En voici quelques exemples : à D..., la même salle sert indistinctement aux expectantes, aux accouchées et aux opérations. A P..., dans la même salle on place des femmes en couches, des enfants assistés et des enfants malades. A. M..., la maternité est aménagée au-dessus de la salle mortuaire. »

Dans les crèches hospitalières, on constate une mortalité effrayante, qui tient, il est vrai, en partie, à la mauvaise constitution des enfants, mais « on doit se demander si nombre d'existences n'auraient pas été sauvées avec une meilleure organisation ». Dans certaines régions, la crèche est installée dans des conditions pitoyables. Ici « les nourrissons sont dévorés par les mouches et par la chaleur, dans une espèce de cuisine, sans volets ni stores pour l'abriter

des rayons du soleil. » Là l'inspecteur général a trouvé « de jeunes enfants couchés sans surveillance dans une sorte d'antichambre, sur des matelas posés à terre au rez-de-chaussée, les malades rapprochés des bien portants ».

*
* *

L'hygiène est-elle mieux assurée?

« En ce qui concerne l'ensemble du territoire, l'application des règlements sanitaires est à peu près nulle. Dans plusieurs départements, la mollesse, l'irrégularité, la fantaisie, l'inertie sont les seules caractéristiques applicables au mode de fonctionnement des assemblées sanitaires. » Les préfectures, les municipalités font preuve de négligences inexcusables. Il semble que les administrations se soucient peu de la santé publique; elles oublient d'observer les prescriptions obligatoires de la loi et d'exécuter les ordres supérieurs. « La plus vague correspondance aboutissant aux plus vagues promesses a tenu lieu de toute action réellement efficace et il est résulté que, sur un certain nombre de points, une somme de travail et de bonne volonté importante, malgré les lacunes possibles, s'est trouvée dépensée en pure perte..... Il y a des bureaux d'hygiène institués par les maires beaucoup plus pour ne pas faire d'hygiène, tout en sauvant les apparences, que pour en faire..... Dans une ville du centre, la municipalité demande au bureau d'hygiène « de s'agiter dans le vide, mais de ne pas troubler les électeurs ».

Toutes ces constatations sont relevées par le Ministère de l'Intérieur et consignées dans des rapports

officiels. Comment s'étonner des récriminations et de l'exaspération des malheureux, traînés de bureau en bureau, ballottés de service en service, contre des fonctionnaires dont les supérieurs eux-mêmes accusent l'inertie, l'imprévoyance, l'incapacité? Comment le public ne s'indignerait-il pas contre les fautes de l'administration négligente, contre son incurie, son désordre, son formalisme routinier, son autoritarisme étroit, ses gaspillages?

*
* *

S'il est un service essentiel que l'État ait le devoir d'organiser avec soin, c'est bien celui de la police. Personne ne lui conteste vocation à cet effet; personne ne songe à lui marchander les ressources nécessaires à l'accomplissement de cette mission.

Et cependant la plupart des communes de France ignorent une organisation sérieuse; on n'y surveille pas les infractions aux lois, on n'y poursuit pas les coupables, on néglige d'y garantir la paix sociale. Le tiers environ des délinquants échappe à toute répression. En 1904, 80 000 vols ont pu être encore commis impunément.

Que d'agents pourtant sont investis de droits de police, depuis les préfets, maires et adjoints, commissaires et gendarmes, jusqu'aux gardes forestiers, gardes-pêche, éclusiers, piqueurs, inspecteurs de travail, officiers de ports : près de 300 000 personnes, autant que d'infractions à la loi pénale! Mais entre eux point de coordination.

A Paris, la Préfecture de police, avec ses 10 000 agents, absorbe un crédit de trente millions par an,

pour nous procurer une sécurité incomplète. Il n'est guère de jour qu'on n'y signale quelque vol ou quelque assassinat. Dans certains quartiers excentriques, les rues deviennent le théâtre de rixes sanglantes et les bourgeois paisibles ne s'y aventurent pas sans effroi. Les enfants et les femmes fuient certaines allées du Bois de Boulogne, parce qu'ils y peuvent faire les plus dangereuses rencontres. La banlieue est troublée par les crimes les plus audacieux.

La cité la plus peuplée et la plus riche de France après Paris, Marseille, a longtemps rappelé, par son insécurité, la légendaire forêt de Bondy. Escrocs et assassins, il y a deux ans à peine, étaient encore les maîtres des approches de la Canebière.

Quant aux petites villes, elles sont livrées sans défense aux vagabonds et aux malfaiteurs. Douze millions sont dépensés pour le traitement des gardes champêtres. En réalité « le mode de désignation, la nature du recrutement, l'insuffisance des attributions, l'absence de cohésion et d'organisation réduisent à rien cette force considérable, que la France paie en pure perte [1] ».

Le contribuable français sait qu'on dépense cent millions par an pour empêcher ou poursuivre les actes criminels, et il voit cependant l'armée du crime augmenter chaque jour, chaque jour devenir plus audacieuse. Il est inapte à démêler les causes de cette situation alarmante; mais, dans sa simplicité, il en rejette la faute sur l'impéritie de l'administration.

1. Chardon, *L'Administration de la France*, p. 189.



Dans le peuple de France, le vieux dicton est encore en faveur : mieux vaut un mauvais arrangement qu'un bon procès; car la justice vient toujours à pas lents. A travers combien de dédales, après quels rites a-t-on accès auprès d'elle ! Il faut traîner dans les officines, accumuler les grimoires. Pour s'adresser aux juges, il faut connaître leur langage ; seuls les initiés le savent parler et lire, et leur assistance se fait chèrement payer. Il faut faire de la procédure, c'est-à-dire user d'une technique sacramentelle qui donne parfois aux habiles sans scrupules les moyens de duper la bonne foi des naïfs. Formulaire désuet, traditionalisme vieilli, tous ces vestiges du passé sont conservés avec respect par la Basoche. Les arguties de Brid'oison s'y complaisent. Le droit se confondrait-il avec la chicane?

Et lorsqu'un Garde des sceaux vient proclamer à la tribune « qu'il y a quelque chose de gangrené dans la magistrature », comment les simples justiciables pourraient-ils se dispenser de se plaindre qu'elle s'abandonne trop volontiers aux influences extérieures, qu'elle se montre dure aux humbles et indulgente aux puissants, qu'elle excuse plus aisément la corruption des politiciens et les agissements frauduleux des financiers que les faiblesses de la misère? Comment ne murmureraient-ils pas que la robe rouge est refusée aux magistrats indépendants, et sert de prix aux complaisances équivoques?

Ce sont les documents officiels qui le leur apprennent. Tel ce rapport récent d'un procureur général sur les juges de paix de son ressort, dont le Ministre de la justice lui-même s'appropria les termes[1]. « Ces magistrats cantonaux n'hésitent pas parfois à tout mettre en œuvre pour arracher aux hommes politiques de l'arrondissement un appui moral, qui est, en somme, la rançon de l'influence électorale dont ils disposent comme magistrats municipaux. Ils sont beaucoup plus rassurés par l'intervention éventuelle du député qu'inquiets des mises en demeure comminatoires du chef du Parquet. Les justiciables sont les intéressantes victimes de ces compromissions qui portent atteinte au bon renom du régime républicain. »

Les statistiques officielles constatent d'autre part qu'en une année (1905, par exemple), les cours d'appel ont eu à juger 25 873 affaires et n'ont pu en évacuer que 15 140, soit moins des trois cinquièmes; qu'à Paris, les tribunaux n'ont jugé que 29 160 affaires civiles sur 46 779. N'a-t-on pas quelque droit de se demander pourquoi subsistent de tels encombrements, comment on supporte de tels retards, alors que des tribunaux de province ne siègent pas une fois par semaine, et par quelle aberration de si choquantes anomalies se peuvent encore perpétuer?

*
* *

La défense du territoire, la sûreté des relations extérieures, ce sont bien les préoccupations essen-

1. Discussion du budget de la justice à la Chambre des députés, janvier 1910.

tielles de tout gouvernement. Pour avoir une armée et une flotte puissantes, le pays ne recule devant aucun sacrifice. Il se soumet à des obligations pénibles, il supporte des charges qui l'écrasent. Plus du tiers des crédits budgétaires est réservé aux services militaires. Cet immense effort est-il du moins fécond? Le territoire est-il à l'abri des entreprises étrangères?

Sans pénétrer la technique de ces organismes compliqués, on n'apprend pas sans quelque inquiétude leurs perpétuels changements. A tout moment, il faut renouveler le matériel, remplacer par des pièces perfectionnées un outillage encore neuf, et presque aussitôt mis hors d'usage. Sans cesse on modifie les cadres. Et on en vient à se demander si des services fortement constitués auraient besoin de si fréquents remaniements. Après certaines heures douloureuses, où devant les menaces étrangères un sursaut de révolte agita le pays et où on fut sur le point de déclarer la guerre, se découvrit la triste réalité : on n'avait pas suffisamment préparé la défense du territoire. Des forts démantelés, des magasins d'approvisionnement dégarnis, des arsenaux vides, des fusils en mauvais état, des canons sans obus. On eût été à la bataille avec angoisse. Le pays n'est-il pas en droit de garder de cette révélation quelque défiance?

*
* *

La marine traverse, depuis plusieurs années, une crise terrible. Elle fut même réduite en 1909 à déposer « son bilan ». Qu'on écoute, à son sujet, les

doléances des rapporteurs du budget et ceux de la commission d'enquête parlementaire : « Notre flotte est sur le papier. Nous n'avons qu'un petit nombre de bâtiments ayant une réelle valeur militaire. On laisse un personnel marin sur de vieux navires, à la fois inutiles et coûteux, tandis que les équipages de nos unités de première ligne, les meilleures et les plus récentes, ne sont pas au complet, faute d'hommes... Nous n'avons pas de navires éclaireurs... On construit des bâtiments dont les plans n'ont pas été sérieusement établis... Pas d'approvisionnement d'obus; les stocks réglementaires ne sont pas prêts... Il y a dans le personnel une instabilité déplorable. Le département est possédé de la manie du perfectionnement à outrance : de là, la variété des types de bateaux, particulièrement de sous-marins, et le manque d'homogénéité de notre flotte. Nos ports principaux exigent de coûteuses et immédiates améliorations. »

Au point de vue administratif, de graves abus ont été commis : la passation et l'exécution des marchés donnent lieu à de scandaleux gaspillages, voire à des prévarications. Les arsenaux sont hors d'état de mener à bien, avec la rapidité désirable, à la fois les constructions neuves et les réparations. Le personnel y est insuffisant; la main-d'œuvre y est coûteuse; l'outillage défectueux et suranné.

A l'Administration centrale, pas d'unité de vues, pas de méthode, des responsabilités mal définies; les bureaux annihilent les initiatives, accumulent les lenteurs et les complications de la paperasserie.

Le service de santé fonctionne mal; la mortalité dans les hôpitaux maritimes est désespérément élevée.

Partout règne le désordre, la négligence, la confusion. « Attristantes vérités! D'autant plus pénibles que jamais le Parlement n'a refusé l'argent en faveur de la marine. Notre budget était en 1889 de 183 millions. Il est monté, dix ans plus tard, à 304 millions. Il n'a cessé de progresser, pour atteindre aujourd'hui 320 millions. Quel contraste entre les dépenses consenties et les résultats obtenus! Il condamne une organisation à la fois si coûteuse et stérile[1]! »

*
* *

Le formalisme de notre diplomatie, la lenteur de ses négociations, le mystère dont elle aime à les entourer, ses insuccès notoires ont prêté souvent à la malignité publique. On sait maintenant ce que peuvent contenir ces précieuses valises, auxquelles la chancellerie confie les papiers d'État, et le public, désormais incrédule, se demande si on n'a pas un peu trop souvent abusé de sa naïveté.

Le recrutement et l'organisation des ambassades ont provoqué les plus sévères critiques. Les rapporteurs du budget des affaires étrangères ne cessent de réclamer contre des pratiques condamnées, des usages démodés, tout un mécanisme compliqué et souvent superflu. Toujours ils se heurtent à l'opposition marquée d'une administration traditionaliste ou à la sourde résistance des intérêts coalisés[2]. Des

1. Rapports sur le budget de la marine à la Chambre des députés de M. Chaumet, 1909, et de M. Henri Michel, 1910. Rapport de M. Chaumet au nom de la Commission d'enquête, 1909.

2. Voir en particulier les rapports de M. Paul Deschanel sur le budget des affaires étrangères, 1905-1910.

postes inutiles, des traitements injustifiés, des choix inconsidérés, tous ces errements se perpétuent, en dépit des protestations les plus autorisées.

On désigne, pour représenter notre pays, aider au développement de notre influence, seconder les efforts de nos compatriotes, des hommes qui ignorent jusqu'à la langue même du pays où ils sont accrédités, et qui n'ont d'autre titre à ce choix qu'un échec électoral. Comment ne s'irriterait-on pas de voir ainsi sacrifiés les droits des professionnels de carrière? Le citoyen français, qui connaît le préjudice irréparable causé par toutes ces fautes à l'intérêt national, pourrait-il se résigner à les subir?

*
* *

Pour créer, conserver, développer son domaine colonial, le pays ne ménage ni les existences de ses enfants, ni leurs ressources. Et cependant sur ces territoires lointains, que des guerres sanglantes ou d'héroïques équipées ont ouverts aux bienfaits de la civilisation, combien de populations restent rebelles à l'influence française; que de régions fermées, et de tribus hostiles, par la seule maladresse de l'administration!

Les fonctionnaires coloniaux sont trop souvent incapables, peu scrupuleux, enclins à la brutalité. Ils tolèrent parfois, quand ils ne les encouragent point, les exactions criminelles des colons. Ils traitent les indigènes en esclaves, et leur refusent jusqu'à la plus élémentaire justice. La violence chez certains remplace l'autorité.

Tandis que la Guyane anglaise est en pleine prospérité, avec ses ports aménagés suivant tous les perfectionnements modernes, ses villes confortables, ses champs cultivés, tandis que la Guyane hollandaise est en pleine exploitation, la Guyane française ressemble encore à un pays sauvage. Elle conserve, presque partout, l'aspect vierge qu'elle présentait aux premiers navigateurs qui y ont abordé. Et la voix publique de s'écrier : « Sommes-nous donc une nation incapable? Et si on ne veut pas convenir d'un jugement aussi sévère, pourquoi donc ne réussissons-nous pas à faire ce que font nos voisins dans des conditions identiques [1]?... »

En Indo-Chine, souffle la révolte : à l'égard des Annamites, le fisc s'est montré vexatoire et impitoyable, les fonctionnaires maladroitement dédaigneux. Tandis que certains Européens se sont, en beaucoup de circonstances, soustraits au payement des impôts sans être inquiétés, les indigènes y ont été soumis avec brutalité. Aussi le fonctionnement des grandes régies abandonnées à des sociétés irresponsables est-il resté pour eux un régime d'oppression arbitraire. On a appliqué maladroitement à des populations profondément traditionalistes des règles uniformément rigides et une centralisation tyrannique.

Certains bureaux sont à l'excès gorgés de personnel : « En parcourant le budget, on a l'impression que ce ne sont point tant les agents qui ont été créés pour les besoins des services, mais qu'on s'est ingénié à découvrir des besoins à ces services, pour

1. *Le Temps*, 31 octobre 1909.

y affecter des agents. » On a constitué un état-major de hauts fonctionnaires surabondant. Quelques-uns se livrent à des gaspillages énormes, imputent des dépenses somptuaires sur les budgets locaux, accumulent à leur profit des allocations supplémentaires. L'Administration est mal renseignée, ignore tout, ou à peu près, des véritables sentiments du peuple qu'elle gouverne. Elle s'abandonne irrémédiablement à l'indolence. Elle a créé peu de routes, exécuté peu de travaux d'irrigation, négligé les services d'assistance et d'enseignement. La France a sacrifié des milliers de vies, dépensé des trésors de courage, d'énergie et de talent, et on a ainsi préparé « en son nom un terrain, sur lequel la semence des paroles de haine et des conseils de révolte germe et s'épanouit sans peine. »

Les atrocités commises au Congo ont été souvent exagérées. Il n'en demeure pas moins que des agents se sont parfois livrés dans cette riche colonie à des actes abominables, contre lesquels l'humanité proteste.

La magistrature coloniale, à de très rares exceptions près, est entièrement à la merci des influences politiques. « Le fait d'attendre le départ d'un juge comme défavorable à la cause d'un ami, voire de provoquer son départ et de le remplacer par un intérimaire docile, est apparu comme une pratique courante. »

Quant à l'administration centrale des colonies, elle attend encore, après plus de quinze ans d'existence, une organisation rationnelle et stable. « Actuellement, il y a quelque chose d'hybride et d'incertain dans ces bureaux où des services de contrôle voi-

sinent, avec des services d'administration directe, où des corps consultatifs assument des tâches de direction, où les affaires de personnel, de matériel, de comptabilité et de travaux publics sont décentralisées et les affaires économiques ignorées. Un gouverneur général ne peut commander un mobilier en France sans recourir à l'intermédiaire du Département. Mais il peut créer un Parlement indigène, sans l'autorisation préalable du Ministre. » Ceci ne juge-t-il pas l'organisation même de nos services coloniaux[1] ?

*
* *

L'État-patron, chef d'industrie, donne-t-il de plus grandes satisfactions à l'intérêt public ?

On a exproprié, il y a quarante ans, les fabricants d'allumettes françaises, en leur versant dix-sept millions d'indemnités. Avec cet argent, ils se sont réinstallés hors de la frontière. Et l'État fabrique, à leur lieu et place, des produits plus chers et de mauvaise qualité. Avec quel mépris la petite bourgeoise, jetant à terre les baguettes de phosphore qui n'ont pas flambé, s'en va « déblatérer contre la Régie » ! Ne sont-ce pas les ingénieurs, les contremaîtres, les ouvriers de l'Administration, qu'il faut rendre responsables des défauts de cette fabrication ?

*
* *

De plus en plus l'État est amené à se préoccuper d'assurer la protection physique et morale des travail-

1. Voir, pour tous ces détails, les rapports successifs de M. Messimy sur les budgets des colonies.

leurs, leur sécurité, la limitation de la durée du labeur quotidien, le repos hebdomadaire, l'hygiène des ateliers et des usines.

Les prescriptions que le législateur avec des précautions infinies a édictées, restent pourtant bien souvent lettre morte. Le Ministère du Travail assume une tâche énorme; il dispose de moyens d'action insuffisants. La dispersion des efforts rend son contrôle inefficace. Dans certains de ses services on constate une inertie complète; dans certains autres, un mauvais vouloir évident. De profondes divergences de vues s'accusent entre les fonctionnaires. L'activité des inspecteurs se trouve souvent arrêtée par l'absence de crédits. Un grand nombre d'établissements échappent ainsi à toute surveillance.

Et le public en vient à se demander pourquoi le Parlement, en dépit d'oppositions et de difficultés de toutes natures, s'efforce d'établir une législation sociale, puisqu'elle doit en partie rester inobservée. Que sert de promulguer des codes savants et des lois minutieuses, si l'administration, chargée de les appliquer, se montre inapte à en imposer l'exécution?

*
* *

Il n'est pas un seul service qui ait échappé à la censure, pas un seul dont les citoyens n'aient eu, en quelque occurrence, à se plaindre, pas un seul où les agents n'aient souffert de se sentir asservis, mal traités, et, en dépit de leurs efforts, condamnés à l'impuissance.

L'heure devait sonner où ces récriminations,

quelque injustifiées ou exagérées qu'elles pussent être parfois, provoqueraient des mouvements de révolte. Il était fatal que les fonctionnaires secouassent le joug de l'autoritarisme et que, de son côté, le public, excédé de tels abus, réclamât la transformation d'une administration qu'il jugeait oppressive, incapable et routinière.

DEUXIÈME PARTIE

LES ASSOCIATIONS ET SYNDICATS DE FONCTIONNAIRES

INTRODUCTION

Le mouvement corporatif. — Ses diverses phases.

Ce furent les fonctionnaires qui jetèrent les premiers le cri d'alarme. Isolés, ils n'avaient pris que confusément conscience de leur situation. Du jour où ils se groupèrent, ils commencèrent à coordonner leurs vues et leurs efforts, et, aux excès de l'autorité, purent opposer une résistance efficace. L'évolution des fonctions publiques date réellement des débuts du mouvement corporatif des fonctionnaires.

Ce mouvement a de lointaines origines; mais il n'a pris de consistance qu'il y a vingt ans à peine. Depuis lors, il a suivi des vicissitudes variées qui marquent les convulsions d'une administration en mal de progrès.

Jusque vers les années 1898-99 les fonctionnaires sont hésitants. Ils ne savent point ce qu'il leur est loisible de faire; ils ignorent s'il est de leur devoir ou de leur intérêt d'agir. Quelques catégories d'agents se groupent, par un vague sentiment de solidarité, sans but défini. Leurs unions restent locales, peu nombreuses; ce sont surtout des sociétés de secours, de mutualité, des cercles de camarades.

Quelques-unes d'entre elles commencent cependant à s'émanciper. Elles « causent » avec les chefs; mais leurs propos restent timides et déférents. L'administration ignore les associations de fonctionnaires; ou bien elle les tolère. Elle n'attache aucune importance à leur existence; car sur chacun de ses membres elle conserve une autorité exclusive et incontestée.

A partir de 1898-99, la situation se modifie. Les groupements de fonctionnaires tendent à perdre leur caractère amical, pour devenir professionnels. Ils se préoccupent d'améliorer la situation matérielle et morale des agents qu'ils représentent. Ils deviennent des organes de défense corporative. Ils cherchent des encouragements hors de l'Administration proprement dite : le Parlement s'associe à leurs vœux. Le Gouvernement ne refuse à certains d'entre eux ni sa confiance, ni les promesses. Le succès les pousse à l'action. Le mouvement s'étend : aux associations, des fédérations se superposent; une fédération générale essaie de coordonner les efforts des divers groupements.

Vers 1905, c'est une ère nouvelle qui s'ouvre. Les associations ont pris définitivement conscience de leur force. Elles élèvent le ton. Elles ne formulent plus de desiderata; elles présentent des revendications. Elles refusent des faveurs, pour réclamer des droits. Les patronages leur deviennent intolérables; elles revendiquent leur autonomie. L'appui qu'elles sollicitaient des hommes politiques, c'est auprès du prolétariat organisé qu'elles le vont chercher. Plusieurs d'entre elles prétendent se transformer en syndicats.

Les fonctionnaires recourent à l'action directe; ils ne conversent plus; ils réclament, ils menacent. Ils vont même jusqu'à interrompre leur service pour faire pression sur les pouvoirs publics. Ils ne songent plus à une simple amélioration de leur sort. Certains rêvent d'une rénovation de l'administration; d'autres travaillent à la révolution sociale. Le syndicalisme administratif tend à s'internationaliser.

Puis, en 1909, un souffle d'apaisement vient assainir l'atmosphère politique. Les groupements de fonctionnaires semblent à leur tour se lasser de la lutte; l'échec des grèves les décourage; ils déposent les armes; ils reprennent haleine; ils comptent leurs forces et les réorganisent; ils semblent faire crédit aux pouvoirs publics. Ce n'est peut-être pas la détente, c'est l'attente.

Telles sont, à larges traits esquissées, les étapes successives qu'on a suivies; mais il ne faudrait pas s'y méprendre, une telle division ne se marque pas avec une précision aussi rigoureuse dans la réalité. Le mouvement est infiniment complexe; les changements d'attitude sont tantôt brusques, et tantôt insensibles. Les actions les plus diverses se combinent, les événements s'enchevêtrent. Un nouveau courant se dessine, tandis que le sillage de l'ancien n'a point encore disparu.

En différenciant les périodes, nous ne prétendons qu'à mettre un peu d'ordre dans la complexité des faits.

CHAPITRE I

PREMIÈRE PÉRIODE : JUSQU'EN 1898. LES ASSOCIATIONS.

I. Les groupements. — Les conducteurs des Ponts et Chaussées et des Mines. — Les employés de l'Octroi de Paris. — Les instituteurs. — Les maîtres-répétiteurs et les professeurs. — Les ouvriers des établissements industriels de l'État. — Les postiers et les cheminots. — Les employés et ouvriers des départements et des villes.

II. Leur action. — Procédés, organisations, méthodes.

I

Les conducteurs des Ponts et Chaussées et des Mines ont joué le rôle de véritables pionniers : dès 1855, ils fondaient entre eux une association. Durant près de quinze ans, elle ne fut en réalité qu'un cercle amical. Puis en fusionnant en 1876 avec l'Association « du Denier de la Veuve », elle devint une véritable mutualité.

C'est vers 1885 qu'elle tend à se transformer en un groupe d'études. Elle se propose alors comme but « de consolider entre ses membres les sentiments de confraternité et de camaraderie, de les tenir au courant des mouvements du personnel dont

ils font partie, et des questions intéressant l'administration à laquelle ils appartiennent, à développer leurs connaissances techniques, pratiques et administratives » (art. 1er des statuts). En réalité, elle n'a d'autre pensée que d'enregistrer les circulaires, arrêtés et décrets, les mutations, nominations et décès, sans formuler à leur égard la moindre critique.

En 1888, elle tente, il est vrai, d'organiser un congrès, de provoquer une revision de la législation des retraites et la réorganisation du corps des Ponts et Chaussées. Cette initiative émeut le gouvernement, qui, dans une circulaire énergique aux préfets, la condamne sans appel [1]. La société se le tient pour dit. Effrayée elle-même de son audace, elle ne songe plus qu'à la faire oublier.

Sept années s'écoulent avant qu'elle sorte de ce silence volontaire. Ce n'est que vers 1895 qu'apparaissent chez elle des velléités de réforme : certains de ses membres commencent alors à réclamer des améliorations de traitement, des modifications dans le service. Sa prospérité date vraiment du jour où elle est entrée dans cette voie. En 1890, elle ne comptait que 1600 membres. En 1898, son effectif avait presque doublé.

De cette souche mère se sont détachés plusieurs rameaux : des groupes dissidents ont été formés par les commis des Ponts et Chaussées, par les commis et contrôleurs des Mines. Ayant des intérêts distincts à défendre, les contrôleurs comptables, les commissaires de surveillance administrative des chemins de

1. Circulaire du Ministre des Travaux publics du 11 février 1888.

fer, et surtout les ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Mines ont constitué, à son exemple, des associations autonomes.

*
* *

C'est de 1889 que date la Ligue des employés de l'Octroi de Paris. Dès la première heure, elle marqua nettement ses intentions conquérantes. Les malheureux gabelous se plaignaient alors amèrement du triste sort qui leur était réservé : soumis à toutes les intempéries, ils n'avaient pas même une pèlerine à se mettre sur le dos en cas de pluie; astreints à un service de vingt-quatre heures consécutives, ils ne bénéficiaient d'aucun congé annuel régulier. L'administration préfectorale était restée sourde à leurs plaintes. Le Conseil municipal ne les écoutait point. Ils se liguèrent.

On fit tout pour ruiner leur force naissante. L'appui de certains conseillers municipaux les aida à triompher de ces résistances. En 1896, ils obtinrent d'importantes satisfactions, et la Ligue devint bientôt assez puissante pour que l'Administration supérieure se crût obligée de composer avec elle. Leur attitude réciproque se modifia : au lieu du conflit, ce fut l'alliance. La ligue déclara elle-même que « la direction de l'Octroi, reconnaissant ses bienfaits, avait cessé depuis lors de voir en elle une force agressive cherchant à faire contre-poids à l'autorité ». Si bien que certains intransigeants ont suspecté la sincérité, voire le désintéressement d'un tel pacte; ils y ont cru découvrir pour le succès de leurs revendications une cause de faiblesse, une

menace pour leur indépendance, et ils ont constitué un groupement dissident.

*
* *

L'histoire corporative des Instituteurs nous donne en raccourci l'image du mouvement général des groupements de fonctionnaires.

Il faut remonter jusqu'en 1868 pour retrouver les premières traces d'une association d'instituteurs entre les maîtres des écoles du département du Nord. Leur exemple est suivi de loin en loin dans quelques circonscriptions départementales. Il reste rare jusqu'au jour de la grande réforme scolaire.

Le législateur de 1882 appelait les éducateurs publics à collaborer à son œuvre. Il laïcisait l'enseignement et le rendait obligatoire pour tous les enfants de France. Le clergé, dépossédé, essayait de ressaisir son influence, menant une sourde lutte contre les maîtres des écoles laïques. Disséminés dans tout le pays, perdus dans de petits villages, souvent désemparés, les instituteurs éprouvaient plus qu'à toute autre époque les dangers de l'isolement. A cette heure difficile, où trouver un appui et un réconfort, sinon dans l'union? Comment s'imprégner de l'esprit nouveau, s'instruire dans l'art d'enseigner, s'adapter aux méthodes modernes, comment surtout opposer à la réaction intransigeante un bloc compact d'activités énergiques, sinon en se groupant?

C'est au surplus le Gouvernement lui-même qui les y conviait. Jules Ferry venait de proclamer la nécessité « de créer entre eux cette communauté

d'esprit, cette solidarité professionnelle, qui fait la puissance et la dignité du corps enseignant[1] ».

Les anciens Normaliens donnent le signal. Ils s'organisent corporativement, en vue d'entretenir une bonne confraternité et de stimuler les efforts.

En 1885, un congrès d'instituteurs se tient au Havre. Le Ministre, M. Goblet, assisté du Directeur, M. Gréard, vient présider la séance d'ouverture. On y échange des vues intéressantes ; on y formule des vœux, auxquels le Gouvernement se déclare disposé à faire bon accueil.

Cette bienveillance officielle favorise l'essor des amicales, qui essaiment bientôt dans toute la France. Il s'en fonde à Versailles, à Périgueux, à Alger, à Nice, à Belfort, etc. Des Cercles pédagogiques apparaissent dans la Loire, la Sarthe, l'Indre-et-Loire, etc.

En mars 1887, la Préfecture de la Seine reçoit même les statuts d'un syndicat « l'Union des Instituteurs et Institutrices de la Seine », fondée pour « étudier les intérêts professionnels des membres de l'enseignement primaire au moyen de congrès, servir de lien entre leurs sociétés, et appliquer à leur égard toutes les dispositions de la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels ».

Le premier acte de cette Union est d'organiser un congrès à Paris en septembre 1887 : trois cents délégués, représentant 10 000 instituteurs adhérents, prennent part à ses travaux. Le Ministre, M. Spuller, ainsi que son collègue de l'Intérieur en acceptent la présidence d'honneur. La présidence effective des

1. Circulaire du 10 août 1880.

séances est offerte par les Congressistes au Directeur de l'Enseignement primaire de la Seine, qui leur prodigue des marques de sympathie. On y soulève des questions pédagogiques, on s'y préoccupe de prévoyance mutuelle, on y traite en même temps des intérêts professionnels. Un vœu est même émis à l'occasion d'un projet sur la fixation des traitements, dont le Parlement se trouve saisi. On arrête de plus les bases d'une organisation corporative des instituteurs dans chaque département. Ces résolutions reçoivent la complète adhésion du haut fonctionnaire qui dirige les débats.

Peu de jours après, à l'improviste, le Gouvernement désavouait son délégué et à la bienveillance faisait brusquement succéder la menace. Effrayé de l'importance du mouvement, il opposait un veto pur et simple à l'organisation projetée. Dans sa circulaire restée fameuse du 20 septembre 1887, M. Spuller déclarait, il est vrai, n'être point hostile à la réunion de congrès : « Il est toujours bon, il n'est jamais dangereux de donner la parole au corps enseignant, à la condition qu'il se borne à échanger des idées et à exprimer des vœux ». Mais il condamnait le principe même du groupement. « On a proposé aux Instituteurs de se grouper en une vaste association, qui aurait le triple caractère que résument ces trois mots : autonomie, fédération, syndicat professionnel. L'autonomie des fonctionnaires a un nom, elle s'appelle l'anarchie. Avec une fédération, il dépendrait d'un petit groupe d'hommes d'engager à leur suite, quand bon leur semblerait, les comités irresponsables qui seraient censés représenter des instituteurs. Dans les syndicats, ils se donneraient des

chefs en dehors de ceux de l'Université, et prendraient des engagements autres que ceux que l'Etat reconnaît. Ce serait reconstituer sous une autre forme l'organisation des associations religieuses enseignantes, au moment même où la loi déclare cette organisation incompatible avec l'exercice de la fonction d'instituteur public. » Des réunions pour stimuler les esprits, relever les courages. Mais point d'association professionnelle, point de fédération, point d'organisme permanent et agissant.

Après les félicitations et les encouragements officiels de la veille, cette interdiction frappa les intéressés d'une véritable stupeur [1]. Ils redoutèrent les effets de la menace. Quelques-uns les expérimentèrent même à leurs dépens. La plupart se décidèrent à attendre des jours meilleurs.

Dans cette espérance, ils essayèrent de tenir en certaines régions de petites assemblées locales. Mais ces cercles régionaux durent subir à nouveau les caprices de l'administration. Dans le Var, ils se virent refuser l'autorisation nécessaire. A Toulouse, pour l'obtenir, ils durent patienter quatre ans.

En 1892, quelques amicales du Sud-Est songent à organiser un congrès régional à Avignon. Le parti radical est alors au pouvoir. On escompte son libéralisme. Mais M. Léon Bourgeois reprend à son compte « la doctrine et la pratique suivies par ses prédécesseurs ». Il déclare se refuser à « laisser s'introduire dans l'enseignement public, sous prétexte de « groupement des instituteurs », une organisa-

1. Voir le Discours de M. Mirman à la Chambre des députés, 12 novembre 1896.

tion permanente telle qu'un syndicat professionnel, une ligue ou fédération aboutissant à un comité central ou tout autre mode de concentration illégale de pouvoirs aux mains de mandataires officieux, quels qu'ils soient...[1] ».

Le nombre des amicales s'accroissait cependant. En 1891, on en comptait 25; en 1898, il y en avait près de 60. Mais elles se sentaient isolées, abandonnées au mauvais vouloir gouvernemental, soumises aux contradictions administratives, impuissantes à agir. La nécessité de l'union allait pour elles s'imposer.

*
* *

Dans l'enseignement secondaire, on avait fait aussi des tentatives de rapprochement. Le Ministre lui-même, en un temps, les avait provoquées, en invitant les maîtres-répétiteurs à se réunir pour l'étude des améliorations professionnelles[2].

En réponse à son pressant appel, ils avaient fondé une association générale, dont le comité de patronage groupait les noms les plus illustres du parti républicain. Jules Ferry lui avait donné la sanction de l'autorisation ministérielle. Pendant plusieurs années l'Association prospéra.

1. Lettre du Ministre de l'Instruction Publique au Préfet du Vaucluse. 3 août 1892.

2. Circulaire de Paul Bert, 25 janvier 1882 : « Il me semblait, déclarait-il, que le meilleur moyen d'être renseigné, était de les consulter eux-mêmes et d'apprécier ce qu'il peut y avoir de pratique et d'exécutable dans l'expression de leurs vœux.... L'expérience qui va être tentée est nouvelle. Je suis persuadé à l'avance qu'elle se justifiera par ses résultats. »

Son exemple fut imité : en 1884 se fonda l'Union des Professeurs de classe élémentaire, qui, loin de rester inactive, put par de fréquentes interventions auprès de l'Administration, de la Commission du Budget, du Ministre lui-même, obtenir la réalisation de plusieurs de ses vœux.

Mais l'ère de la bienveillance ne dura point. Lorsque, en 1895, les professeurs de dessin voulurent se grouper, le Ministre ne consentit à donner son autorisation qu'à une association philanthropique ou bien exclusivement pédagogique et exigea une revision des statuts pour enlever à l'union toute apparence corporative. M. Combes refusa d'admettre « qu'une association composée de fonctionnaires de l'État ait, sous prétexte de venir en aide à ses membres, la faculté d'intervenir entre eux et leurs chefs hiérarchiques, pour chercher à entraver l'action du ministre responsable et à peser sur les pouvoirs publics[1] ».

En dépit de cette opposition, une nouvelle tentative fut faite l'année suivante pour grouper tous les professeurs des lycées et collèges de France et des colonies « en vue d'étudier en commun les améliorations morales et matérielles que comporte leur situation ». Les adhésions arrivèrent nombreuses. Les professeurs d'un lycée du Centre proposèrent même de mettre au programme des premières délibérations de la Société les questions des retraites, de l'avancement, des indemnités de déplacement.

Mais il fallait se munir préalablement de l'autorisation administrative. Le Ministre de l'Intérieur fut

1. Lettre au Vice-Recteur de l'Académie de Paris, 13 déc. 1895.

sollicité de l'accorder. Il estima utile de consulter son collègue de l'Instruction publique. Le temps se passa en communications interministérielles, qu'on multiplia comme à dessein. Aux réclamations des intéressés on fit des réponses dilatoires. Il fallut saisir le Parlement[1]. Le Ministre de l'Instruction publique, M. Rambaud, fut amené ainsi à préciser la doctrine gouvernementale. Il déclara qu'il autoriserait volontiers des sociétés de secours mutuels constituées entre des membres de l'enseignement, des sociétés d'études, pourvu qu'elles fussent locales ou régionales, des congrès, à la condition que l'ordre du jour en fût préalablement soumis au ministre, que l'assemblée ne s'immisçât pas dans les détails de l'administration et qu'elle ne s'occupât pas de politique. Quant à des fédérations ou des associations ayant un but corporatif, il n'en saurait être toléré. La fédération des professeurs projetée serait donc interdite. L'association des maîtres-répétiteurs elle-même était sortie de son rôle; malgré des avertissements réitérés, elle s'était laissé entraîner à provoquer une agitation inopportune; elle constituait désormais un péril pour l'Université; le gouvernement lui intimerait l'ordre de restreindre son champ d'action et de se mieux conformer aux prescriptions administratives. Le Président du Conseil vint, en les accentuant, préciser ces déclarations. La Chambre les approuva d'enthousiasme.

En conséquence de ce vote, l'Association des maîtres-répétiteurs, dès le 3 février 1897, recevait

1. Interpellation de M. Mirman, novembre 1896.

l'injonction de se transformer en une société de secours mutuels.

« La Solidarité », fondée par les instituteurs parisiens la même année, ne fut autorisée qu'à titre de « cercle pédagogique », destiné « à permettre aux maîtres et maîtresses de se récréer, de se réunir et d'étudier plus facilement toutes les questions qui les intéressaient sans toutefois avoir des réunions permanentes ».

Dans une circulaire aux préfets et aux recteurs, le Ministre proclama enfin l'interdiction générale et absolue de toute organisation professionnelle ayant pour objet l'étude d'améliorations morales ou matérielles par ses membres. L'ordre du jour des congrès devrait être désormais soumis à l'adhésion préalable du Ministre, qui en bannirait délibérément toutes les questions corporatives[1].

Paul Bert et Jules Ferry avaient encouragé la création des associations d'instituteurs et de professeurs. Leurs successeurs mettaient tout en œuvre pour en entraver le développement.

*
* *

Dans d'autres services, on avait témoigné plus de bienveillance aux groupements naissants. Mais que de disparité dans les traitements auxquels on les soumettait, que de contradictions à leur sujet au sein du Parlement, que de divergences dans l'attitude des Ministres!

Le législateur de 1884 avait entendu développer

1. Circulaire de M. Rambaud du 30 janvier 1897.

parmi les travailleurs l'esprit d'association. Il considérait le groupement professionnel comme un instrument de progrès[1]. Aussi le personnel des établissements industriels de l'État se crut-il en droit de réclamer le bénéfice de la liberté syndicale.

En 1887, les ouvriers des manufactures de tabac fondent des syndicats professionnels à Marseille, à Lyon, puis à Nice, Châteauroux, Nancy, Paris, bientôt dans toute la France.

En 1889, les agents des poudres créent une association syndicale à Angoulême; leur exemple est suivi par leurs camarades de Lille, Marseille, Toulouse.

Le mouvement s'étend en 1890 aux allumettiers.

Il se généralise dans les diverses manufactures de l'État rattachées aux ministères des Finances et de la Guerre.

Bientôt même se constituent des fédérations qui groupent plusieurs syndicats et étendent leur action sur tout le territoire : en 1891, la Fédération nationale des ouvriers et ouvrières des manufactures de tabac de France; en 1893, celle des manufactures d'allumettes qui a son siège à Aubervilliers; en 1894, celle des poudreries et raffineries, dont le centre d'action est à Livry. L'Administration n'oppose à ces organisations aucune résistance.

*
* *

Les ouvriers des Postes et Télégraphes sont moins heureux. Ils se heurtent à l'opposition énergique du

1. Circulaire de Waldeck-Rousseau aux Préfets, 25 août 1884.

Ministre. Les promoteurs et même les simples adhérents, qui se rendent aux réunions où se prépare l'organisation nouvelle, sont menacés de suspension ou de révocation. L'attitude de M. Jules Roche reçoit l'approbation du Parlement[1]. Le mouvement corporatif des Postiers est brisé dans son essor naissant. Aucun groupement ne peut parmi eux se constituer jusqu'en 1899.

Le personnel du réseau des chemins de fer de l'État s'était affilié aux syndicats formés par les agents des grandes compagnies, au syndicat général, au syndicat des mécaniciens et chauffeurs, à l'Association fraternelle. Dans les premiers temps, aucune difficulté n'avait surgi. Les délégués du réseau d'État avaient pris part librement aux réunions annuelles, où étaient discutées les réformes du service et les améliorations des traitements. En 1892 notamment s'était tenu un vaste congrès. Des représentants du réseau, élus par leurs camarades, y avaient, avec l'autorisation expresse du Ministre, M. Viette, collaboré en pleine indépendance.

Puis en 1894, subitement, tout fut remis en cause : le nouveau Ministre refusa aux délégués les congés qu'ils sollicitaient pour assister au Congrès. La Chambre des députés se saisit de l'incident. Invité à fournir des explications, M. Jonnart prétendit distinguer entre les ouvriers et employés non commissionnés et ceux qui se trouvaient attachés au service de l'État en vertu d'un contrat à longue durée. Permettre à ces derniers de se prévaloir des

1. Séance de la Chambre des députés du 17 novembre 1891.

dispositions de la loi de 1884, c'était, selon lui, les autoriser à se syndiquer contre la représentation nationale elle-même !

La Chambre condamna la thèse ministérielle, et dans son ordre du jour déclara formellement que la loi de 1884 s'appliquait aux ouvriers et employés des exploitations de l'État aussi bien qu'à ceux des industries privées. Elle invitait le gouvernement à se soumettre aux prescriptions légales. Une crise ministérielle fut la conséquence de ce vote. Le cabinet Casimir-Périer tout entier démissionna. Mais les employés des chemins de fer de l'État désormais purent se syndiquer sans entraves.

Plusieurs essais d'organisation furent tentés dans le même temps par les cantonniers, mais sans grand succès.

*
* *

L'initiative de certains employés et ouvriers des départements ou des villes fut plus heureuse. Dès 1887 se constituait la Chambre syndicale des égoutiers de la Seine, puis vint celle des balayeurs et balayeuses de Paris. La Préfecture ne dissimula pas quelque inquiétude à leur égard. Sur l'intervention des conseillers municipaux, elle se résolut à la tolérance.

On vit alors se former les syndicats des fossoyeurs, des ouvriers paveurs, des ouvriers des services réunis. En 1892, une fédération nationale des travailleurs municipaux put grouper les six corporations existantes; elle attira à elle celles qui continuaient à s'organiser parmi les jardiniers de la

ville, les ouvriers des chantiers et des carrières. Vers 1897, une autre fédération se constitua pour réunir les syndicats municipaux des travailleurs de Paris.

Dans plusieurs grandes villes on imita l'exemple parisien. La plupart des syndicats adhérèrent à la Confédération générale du travail et firent admettre leurs délégués dans les congrès ouvriers.

Des difficultés surgirent par intermittences avec l'Administration ; elles ne durèrent point. Ces associations syndicales purent progressivement étendre leur action.

*
* *

En dépit de ces divers efforts, le mouvement corporatif était loin encore d'avoir gagné toutes les administrations. Les tentatives restaient rares. On craignait l'opposition gouvernementale. On était incertain aussi du but à atteindre. Néanmoins, le sentiment de la solidarité s'était affermi parmi les fonctionnaires; et lorsqu'il ne les groupait pas en vue d'une action professionnelle, il les rapprochait souvent dans un intérêt philanthropique. C'était une floraison prodigieuse d'associations de prévoyance, de secours, de protection mutuelle, d'aide fraternelle, parmi les personnels des postes, les employés civils de l'artillerie et du génie, les gendarmes, les employés de l'administration départementale et communale, ceux des trésoreries et des recettes, etc. Dans toutes ces associations se faisait l'apprentissage de la vie corporative.

II

Cette éducation était, il est vrai, encore rudimentaire. Durant ces années de tâtonnements, les efforts manquent de cohésion, les procédés restent timides, l'action incertaine.

Aux Ponts et Chaussées, les associations se ramifient; elles se combattent, au lieu de s'unir.

Parmi les agents de l'Octroi de Paris, la division se glisse; la direction de la ligue devient suspecte; on fonde un groupe dissident.

Les cantonniers ne sont attachés qu'à des groupements locaux.

Les Amicales des instituteurs restent éparses. Aussitôt d'ailleurs que quelques hommes d'initiative entreprennent de les agglomérer, ils se heurtent à l'opposition gouvernementale. Les professeurs ne se réunissent guère que par établissement scolaire.

On n'a pas encore acquis la notion de l'intérêt général; on ignore l'utilité des groupements étendus.

L'Administration se montre peu empressée à accueillir ces tentatives de rapprochement. Ou bien elle les subit, ou bien elle les ignore, quand elle n'essaye pas de les annihiler. On sent dans son attitude la méfiance et même l'hostilité. Suivant les habitudes de chaque département ministériel, sa malveillance se dissimule ou s'affiche; elle se traduit par des avertissements discrets ou bien par des prohibitions impératives; elle apparaît dans des

circulaires doctrinales ou dans les relations individuelles avec chaque agent.

Les municipalités, même socialistes, redoutent les conséquences de ce mouvement naissant. Elles font tout pour en enrayer les progrès. Plutôt que de prendre des mesures violentes, elles entretiennent les rivalités au sein des associations et favorisent leurs divisions.

L'action des groupements corporatifs en est à tout moment entravée; elle est timide, par crainte des représailles; elle est souvent inefficace, faute d'appui.

Les associations du personnel des Travaux publics hésitent à proposer des réformes; elles se bornent à les suggérer. On recueille leurs réclamations; on n'y répond jamais. Pour que leurs comités prennent contact avec les chefs de l'Administration, il faut des circonstances exceptionnelles; ils ne les approchent que dans des cérémonies officielles. C'est dans des banquets ou des fêtes, qu'assisté de ses directeurs, des inspecteurs généraux, des ingénieurs, et en présence des sénateurs et députés, le Ministre, avec solennité, daigne enregistrer les vœux que le Président respectueusement lui soumet.

Les Amicales d'instituteurs tentent des démarches auprès du Préfet, auprès du Recteur, mais seulement en faveur de situations particulières. Jamais elles n'adressent de revendications générales; jamais elles ne se risquent à s'immiscer dans le fonctionnement de l'Administration.

Les groupements font peu de propagande, ils n'osent guère s'extérioriser; ils délibèrent volontiers à porte close. De l'opinion publique ils ne se sou-

cient point. Lorsqu'ils s'adressent à la presse, c'est à seule fin de relater le récit de leurs fêtes, pour attirer les nouvelles adhésions.

Les fonctionnaires, malgré ces hésitations et ces timidités, ont découvert cependant l'association corporative. Ils ne savent pas encore utiliser l'instrument; ils en ignorent le mécanisme et les effets; ils l'ont grossièrement forgé. Il leur reste à le perfectionner, pour s'en servir.

CHAPITRE II

DEUXIÈME PÉRIODE : 1898-1905. GROUPEMENTS CORPORATIFS ET FÉDÉRATIONS.

Caractéristiques de cette période.

I. LES ASSOCIATIONS. — Les postiers : le syndicat des ouvriers; les associations générales des sous-agents et des agents; les associations dissidentes. — Organisation de ces associations. — Leurs moyens d'action; leurs relations avec l'Administration, et avec le Parlement. — Les résultats de leurs efforts. — Les agents des Contributions indirectes : origines de leur association. — Les douaniers. — Les agents secondaires des ministères. — Les agents voyers.

II. LES FÉDÉRATIONS. — Les employés d'octroi. — Les cantonniers. — Les professeurs et maîtres-répétiteurs. — Les instituteurs.

III. LA FÉDÉRATION GÉNÉRALE DES ASSOCIATIONS DE FONCTIONNAIRES.

Les années 1898-99 marquent pour le pays une crise profonde. Le trouble est dans les esprits, le désordre dans la rue. Des complots se trament. Le régime républicain est menacé; tous ceux qu'y attachent des convictions inébranlables sentent la nécessité de faire bloc contre les ennemis communs.

Ces convulsions ont leur répercussion dans les administrations publiques. Les préoccupations politiques y passent au premier plan. Beaucoup d'agents, par conviction, se groupent autour des vieux chefs

du parti démocratique et veulent participer à l'œuvre de défense républicaine. Quelques-uns se laissent même entraîner à l'action.

Le péril a rapproché fonctionnaires et parlementaires. Après l'heure du danger, l'entente subsiste : les groupements administratifs recherchent le patronage d'hommes politiques, dont l'influence peut servir leurs propres desseins. De leur côté, députés et sénateurs, anciens et futurs ministres accueillent avec faveur cette clientèle nouvelle.

Le Gouvernement est obligé à beaucoup de ménagements. Les événements l'inclinent à la tolérance.

Forts de l'appui des parlementaires et de l'indulgence de leurs chefs, les fonctionnaires songent à tirer parti de la situation pour améliorer leur sort. Ils prennent conscience de leurs intérêts professionnels, et affirment avec d'autant plus d'assurance leurs revendications qu'ils savent le prix qu'on attache à leur concours.

Les nécessités mêmes de la politique de défense républicaine provoquent d'inévitables abus. On a souci de collaborations fidèles, de dévouements éprouvés. Il faut déloger les suspects, surveiller les indifférents. Il faut surtout récompenser l'ardeur des néophytes et le zèle des vétérans. Comment s'embarrasser de la rigueur des règlements? Le péril justifie les mesures d'exception. Pour servir la bonne cause, on est entraîné au favoritisme, aux excès de l'arbitraire. De là des jalousies, des colères, des indignations, où l'agitation des fonctionnaires puise un nouvel aliment.

Le nombre des révoltés s'accroît. L'attitude des groupements se modifie. Les associations prennent

désormais un caractère nettement corporatif. Pour assurer le triomphe de leurs réclamations, elles se coalisent et se fédèrent. Les congrès se multiplient, où les individus se rapprochent, et la parole enflammée des chefs y stimule l'ardeur des troupes.

Pour l'avenir du mouvement corporatif des fonctionnaires, c'est l'étape décisive.

I

L'histoire des groupements de postiers apparaît de ce point de vue comme des plus suggestives.

Les employés des Postes avaient, en 1890, fait une tentative que sans délai le Gouvernement avait réprimée. Ce fut non seulement aux bonnes dispositions, mais encore aux suggestions même du Ministre, qu'en 1899 les mêmes agents la renouvelèrent, et avec un plein succès. Ouvriers, sous-agents et agents, qui constituent trois catégories distinctes dans ce personnel, entrèrent dans le mouvement simultanément.

L'accession d'un socialiste au pouvoir, gage du pacte d'entente qui avait été conclu entre tous les partis de gauche et d'extrême-gauche, ouvrait un large horizon aux ambitions du prolétariat. Dès que M. Millerand eut pris la direction du service des Postes et Télégraphes, il fut accablé de réclamations et de revendications. Embarrassé pour faire un choix entre des vœux parfois contradictoires, il prit le parti de demander aux nombreuses déléga-

tions qui se succédaient auprès de lui de s'entendre préalablement, et de dresser en commun un programme méthodique avant de le lui soumettre.

Les ouvriers des postes, télégraphes et téléphones ne trouvèrent mieux que de se constituer en association syndicale; leur initiative reçut l'approbation ministérielle. Le 27 décembre 1899, le syndicat était fondé. Six semaines après, il comptait 2 000 membres. M. Millerand en présidant, un an plus tard, l'anniversaire de sa création, n'hésitait pas à lui témoigner hautement « une confiance sans limites ».

*
* *

Les sous-agents, ou employés portant uniforme (facteurs, tubistes, garçons de bureau, etc.), imitèrent cet exemple. Voici par quelle voie inattendue ils y furent conduits.

En mai 1899, une agitation profonde s'était révélée parmi certains facteurs parisiens. Le Sénat avait refusé de voter un crédit qui lui était demandé pour l'augmentation de leur traitement. Le 18 mai, quelques agents de la Poste centrale s'entendent entre eux pour provoquer une manifestation. Ils arrivent le matin rue Étienne-Marcel, et au lieu de gagner leur place, guettent au passage les arrivants : « On chôme! Vive la grève! » tels sont les cris avec lesquels ils les accueillent. Au bout d'une demi-heure, ils étaient cinq cents. D'un élan spontané, ils partent en groupe compact, et parcourant Paris, vont débaucher les camarades des bureaux régionaux. Vainement le Sous-Secrétaire d'État, se rendant à la recette principale, essaye-t-il de faire de la concilia-

tion. Pendant un jour entier, la capitale fut privée de courrier; le lendemain, on devait recourir aux militaires pour faire la besogne des manquants. Le surlendemain, tout était rentré dans l'ordre.

C'est ce mouvement de révolte tout spontané qui révéla à ses initiateurs la puissance du nombre et les effets de la solidarité. Ils comprirent l'intérêt d'une organisation permanente, propre à soutenir efficacement les revendications corporatives. Et ainsi la grève engendra le syndicat.

Il fallait donner l'éveil à la province. Or, dans le même temps s'était fondé un petit périodique, *le Réveil des Facteurs*, qui, chaque quinzaine, prenait son vol à travers la France et pénétrait dans la plupart des bureaux de poste du pays. On y lança l'idée d'une réunion destinée au rapprochement des employés et à l'étude de tous les projets qui les pouvaient intéresser. *Le Réveil* ouvrit dans ses colonnes une souscription pour subvenir aux frais de voyage, de séjour et de remplacement des délégués. La souscription atteignit 2 816 fr. 50; plusieurs municipalités votèrent des subventions. Avec ces modestes ressources put se réunir à la Bourse du Travail de Paris, du 9 au 11 septembre 1900, le Congrès national des sous-agents.

Durant trois jours de séance, les questions les plus diverses y furent envisagées : traitements, durée de travail, congés, indemnités, habillement, notes secrètes, recrutement, retraites, suppression des étrennes; tous les problèmes intéressants pour la situation matérielle et morale des facteurs purent être ainsi passés en revue. On formula des vœux.

Mais pour les exposer au Ministre, les appuyer

auprès du Parlement, travailler à leur réalisation, il fallait autre chose qu'une assemblée éphémère. Une organisation permanente s'imposait. On en décida le principe. Fallait-il fonder une société autonome, ou bien se borner à adhérer au syndicat des ouvriers et y créer une simple section? On hésita : « N'êtes-vous donc capables de marcher que tenus par la main? » clame un postier à ses camarades. Ce fut à cette exhortation qu'on se rendit. On vota la constitution du « Syndicat des sous-agents commissionnés des Postes et Télégraphes de France et des Colonies ». Cinq cents signatures furent aussitôt recueillies. Le 11 septembre, le Conseil d'administration, avec seize membres, sept suppléants, un président et un secrétaire, était désigné. Le 17, les statuts étaient définitivement adoptés. On donnait pour objet au nouveau groupement, « conformément à la loi du 21 mars 1884, l'étude et la défense des intérêts économiques de la corporation ». C'était affirmer hautement ses aspirations et ses tendances.

Le Comité demanda audience au Ministre. Celui-ci lui fit le plus favorable accueil, mais l'engagea à renoncer à la forme syndicale, afin d'éviter des difficultés juridiques et de ne donner prise à aucune opposition ultérieure.

De leur plein gré, les délégués se rendirent à cet avis. Et sur la brochure de propagande, qui reproduisait les décisions du congrès ainsi que le texte des statuts du syndicat, ils insérèrent le post-scriptum ci-après : « Suivant les conseils du Ministre et après mûres délibérations, le Conseil d'administration du syndicat a décidé de modifier le titre de la

société qui, après ratification de l'Assemblée générale, deviendra : Association générale des sous-agents des Postes et Télégraphes de France et des Colonies. Le but et l'organisation restent les mêmes que ceux du syndicat. Le titre seul est changé. » Par un arrêté du Ministre de l'Intérieur, en date du 22 décembre 1900, l'Association était autorisée.

Le 17 mars 1901, elle groupait 3500 membres. MM. Millerand et Mougeot, qui présidaient le banquet qu'elle donnait à cette date, lui prédirent une carrière brillante et des victoires prochaines. Sa prospérité s'affirma rapidement : en septembre elle avait constitué des groupes dans quatre-vingts départements et comptait 8500 adhésions. Cinq ans après sa fondation, elle déclarait réunir 33 000 membres, représentant ainsi les trois quarts du personnel en fonction.

*
* *

C'est dans des conditions analogues et dans le même temps que les agents proprement dits des Postes se groupèrent, dans le but de « rechercher toutes les innovations pouvant améliorer ou simplifier les services, de préconiser telle réforme marquée au double coin du bon sens et de la pratique, et de sauvegarder leur situation morale et matérielle ». Sans la moindre difficulté, le Ministre de l'Intérieur autorisait la formation de leur association le 29 novembre 1900. Quant au Ministre des Postes et au Sous-Secrétaire d'État, ils témoignaient officiellement leur bienveillance au groupement nou-

veau, et lui donnaient l'assurance « de leur concours et de leur assentiment[1] ».

Sans ce haut patronage, il eût eu peut-être quelque peine à prospérer. Le personnel des agents eût pu craindre l'hostilité des chefs et leurs représailles. L'approbation ministérielle amena à l'association plus d'adhésions que dix ans de propagande. Dès le mois de mai 1902, elle comptait quatre-vingt-sept sections départementales et 12 500 adhérents.

*
* *

C'est dans son propre sein qu'elle rencontra des oppositions. Elle groupait supérieurs et subalternes. Leurs intérêts se heurtèrent. Certains prétendirent fermer l'accès du Comité aux agents les plus élevés en grade. Ceux-ci, frappés de suspicion, se retirèrent pour fonder une association distincte. Ils furent suivis dans leur retraite par d'autres agents, qui se plaignirent d'avoir été sacrifiés ou mal défendus. On compta bientôt huit groupes dissidents pour les fonctionnaires et agents administratifs, les receveurs et receveuses, les ambulants, les commis et commis principaux, les sous-chefs et chefs de section, les dames employées, les mécaniciens, les expéditionnaires.

En décembre 1904, ces groupes à leur tour, reconnaissant les dangers du morcellement, s'unirent en une fédération des associations professionnelles des Postes et Télégraphes ; à son comité directeur siégeaient trois membres de chaque groupement.

1. Lettre du sous-secrétaire d'État du 7 novembre 1900.

Elle comptait près de 12000 adhérents. C'était une sorte de seconde association générale, constituée sur des bases différentes et avec des tendances opposées. Certains chefs de l'Administration y voyaient un utile contrepoids à l'influence de l'association générale et lui réservaient leurs faveurs. Elle ne put jamais réussir à dissiper la méfiance qu'une telle scission avait provoquée. Et les rapporteurs du budget au Parlement, qui, pour s'éclairer sur les revendications du personnel, tenaient à consulter l'Association générale, se refusèrent maintes fois à recevoir les délégués de la Fédération.

Peu à peu, au surplus, elle cessa de fonctionner : certains de ses groupes se rapprochèrent de l'Association. Il n'en est guère que deux, ceux des receveurs et des rédacteurs, qui, en conservant leur autonomie, aient su garder quelque activité.

*
* *

L'organisation des associations générales d'agents et sous-agents a souvent servi de modèle aux autres groupements de fonctionnaires. Elle caractérise l'esprit qui dans les débuts a inspiré leur action.

Leur constitution est fortement unitaire et centralisée. C'est un seul Conseil qui est, à titre exclusif, chargé de représenter chacunes d'elles ; il joue un rôle prépondérant. Ses membres (33 ou 36 membres) doivent prendre une part active aux délibérations ; ils assument une large part de responsabilité. Aussi sont-ils uniquement choisis parmi les adhérents qui prennent l'engagement d'assister régulièrement aux séances (agents) et même parmi ceux

qui s'obligent à résider dans le département de la Seine (sous-agents). Cet exclusivisme métropolitain n'est pas l'effet d'un caprice : il n'a été accepté, dans certains groupes, qu'après de longues délibérations. On y a, en définitive, jugé nécessaire de sacrifier l'amour-propre provincial aux nécessités d'un travail fécond.

Indirectement d'ailleurs les agents départementaux participent au fonctionnement général de la société : ils élisent les administrateurs dans des assemblées annuelles; ils peuvent aussi, dans certains cas, désigner spécialement des collègues parisiens pour les représenter et soutenir leurs revendications locales.

Est-ce à-dire que Paris ait entendu monopoliser toute l'activité des adhérents? L'unité dans la direction n'exclut pas la diversité dans l'action. Il est des difficultés qui ne peuvent être étudiées et résolues que sur place. Et pour intéresser des collaborateurs à la prospérité d'une œuvre, ne faut-il pas stimuler leur zèle en satisfaisant leur vanité? C'est à cette double nécessité qu'on a su ingénieusement répondre. On a imaginé l'existence de groupes locaux, ayant à leur tête présidents, vice-présidents, secrétaires et trésoriers. Quand une région compte plus de trente ou cinquante adhérents (suivant les cas), elle a le droit de constituer un comité.

Mais d'autres écueils apparaissent alors : les divisions d'intérêts et les rivalités de personnes. Hors Paris il ne peut exister plusieurs sections pour une même ville. On n'en autorise point davantage qui soient spéciales à telle ou telle catégorie d'agents.

Les groupes jouissent de quelque autonomie, mais combien prudemment réglée! Ils étudient librement les réformes, ils négocient avec l'Administration, quand il ne s'agit que de difficultés strictement locales, sous la réserve d'en référer au siège central. Mais les revendications qui affectent un caractère général ou permanent, celles qui dépassent la sphère circonscrite des intérêts particuliers doivent nécessairement être soumises au Conseil d'administration, qui est seul juge de leur opportunité.

En même temps qu'on assure l'unité de direction, on prend des précautions pour empêcher l'accaparement. Chez les agents des postes notamment, le bureau n'est élu que pour un an et le président n'est pas rééligible l'année suivante. Le Comité assure collectivement le fonctionnement régulier de l'association; il a la responsabilité de la rédaction du bulletin; à lui incombent les décisions importantes. Le président, le secrétaire général ne sont que ses délégués préposés à l'exécution; et ses membres sont tous, fait essentiel à retenir, recrutés parmi les agents en activité de service.

On s'est de plus en plus efforcé de renouveler le personnel dirigeant et d'assurer un roulement entre les candidats. En 1905, le Président nouveau dut même son élection à la campagne résolue qu'il mena pour la suppression de la présidence, « rouage superflu et dangereux ». Il n'y a plus à l'heure présente au bureau qu'un secrétaire général, un trésorier général et leurs adjoints. Jalouses de leur liberté, les associations de postiers ont dû cependant leur influence à la centralisation.

*
* *

Tout en étant nettement professionnelles, elles ne se constituèrent pas en groupements de lutte. Elles recherchèrent l'accord avec l'Administration, et hors d'elle des appuis.

Le pouvoir législatif crée la fonction, en règle l'organisation générale, fixe les émoluments qui y sont attachés, détermine les obligations et les droits de ceux qui l'exercent. Aux chefs hiérarchiques incombe la marche du service; à eux de veiller à son fonctionnement régulier, en même temps qu'au respect de la discipline. Les critiques, les plaintes, les vœux du public, dans un pays de libre discussion, où le suffrage universel est souverain, trouvent un écho fidèle dans la presse quotidienne et exercent une influence permanente sur l'attitude de l'Administration et des deux Chambres. Les associations de postiers ont travaillé dès leurs débuts à intéresser le Parlement, les Ministres et l'opinion publique à leurs revendications.

Leur entente avec le Sous-Secrétariat d'État sembla des plus étroites. Elle ne laissa pas au surplus d'être féconde. Il suffit, pour s'en rendre compte, de feuilleter les bulletins et de lire le compte rendu des congrès annuels. On est immédiatement frappé de la fréquence et de la cordialité des entretiens qui s'y échangent.

Que, par exemple, l'association des agents réclame une augmentation de personnel dans un bureau, ou

bien un secours pour la veuve d'un receveur décédé sans ressources, ou encore l'inscription au tableau d'avancement d'un commis injustement oublié; qu'elle signale des améliorations à introduire dans le service, qu'elle réclame des réformes générales ou des mesures individuelles, presque toujours et dans les termes les plus bienveillants, le Sous-Secrétaire d'État se préoccupe de lui donner de larges satisfactions. Lorsqu'il estime ne pouvoir déférer à ses vœux, il n'omet jamais de justifier son refus. Ses réponses ont un caractère officiel; par la voie du bulletin elles sont régulièrement portées à la connaissance de tous les adhérents.

En vue de l'élaboration du budget l'Association est invitée à présenter des rapports. Elle désigne des délégués pour siéger dans des commissions ministérielles. C'est une collaboration continue, toujours empreinte de la même cordialité. Les Ministres sont les premiers à s'en féliciter [1].

Mais quelles réformes obtenir sans l'appui du Parlement? Il faut donc faire campagne pour gagner ses sympathies. Les deux associations s'y emploient avec une égale ardeur et un même succès. Il est vrai que leur personnel « sait apprécier les services que les élus du pays lui rendent et ne les oublie pas [2] ». Elles réussissent à entrer officiellement en relations avec la Commission du budget qui entend leurs délégués, recueille leurs explications et parfois même les sollicite. Le rapporteur du budget des

1. Voir, en particulier, le discours du Sous-Secrétaire d'État à Limoges le 21 juin 1903, et celui du Ministre à Paris le 12 juin 1904.
2. Discours du Président de l'Association des agents au banquet du 5 mai 1903.

Postes assiste aux séances de leurs congrès et se documente auprès d'elles sur le fonctionnement des services [1].

Pour assurer le triomphe de leurs revendications, elles ont encore à conquérir l'Opinion. Elles y emploient les procédés les plus variés. Elles ont un bulletin qu'elles répandent à profusion; à leurs congrès elles invitent les représentants de la presse; elles nouent des relations avec les journaux quotidiens, qui se font les échos de leurs plaintes. Elles organisent des réunions publiques auxquelles prennent part conseillers généraux, conseillers municipaux, délégués de chambres de commerce. « Créer un mouvement d'opinion », c'est le conseil que le Ministre leur donne en 1904. Elles s'ingénient à le mettre à profit.

Il est vrai que certaines de ces pratiques ne sont pas également inoffensives. Et d'aucuns, plus ou moins sincères dans leurs craintes, d'agiter devant le public le spectre de l'anarchie!

Les postiers, dès la fondation de leurs groupements, ont tenu à calmer ces craintes. Dans leurs statuts (art. 2), ils ont proclamé que leurs associations « envisageraient toujours les conditions d'un bon fonctionnement du service, et ce, dans l'intérêt du public, de l'administration et du personnel ».

Dans leurs appels aux camarades, ils ne cessent de déclarer que « le sentiment de leurs devoirs l'emporte sur toute autre considération. » Il n'est pas un seul congrès, une seule réception, un seul

1. Rapport sur le budget des Postes à la Chambre des députés, 1904.

banquet, où présidents et secrétaires ne se croient tenus d'affirmer leur respect de la discipline et leur dévouement à la chose publique. Les Ministres rendent d'ailleurs hommage à la sincérité de ces déclarations [1].

*
* *

Les résultats d'une telle activité ne se font point attendre : les sous-agents obtiennent en peu d'années une augmentation de personnel dans les régions où les effectifs étaient signalés comme insuffisants, une limitation de la durée du travail des facteurs ruraux, un accroissement sensible dans la quotité des traitements, dont le crédit passe de 45 691 686 francs, en 1900, à 52 319 518 francs, en 1905, et augmente ainsi de plus d'un septième. On y ajoute encore dans le même temps des indemnités pour frais de séjour et de déplacement, pour services de nuit, pour usage de bicyclettes et de chaussures. On étend leurs congés. On se préoccupe de la salubrité des bureaux. On organise des cours primaires supérieurs à leur usage.

L'Association des agents n'est pas moins heureuse dans ses revendications. Par étapes successives, elle obtient des augmentations sensibles des frais de séjour, l'élévation des traitements pour les dames employées, les commis principaux, les receveurs et receveuses, la revision de diverses indemnités. Par son intervention, la situation sanitaire des

1. Discours de M. Trouillot aux sous-agents, en 1902; de M. Bérard, aux agents, en 1903.

locaux, l'état des wagons ambulants et du matériel s'améliorent et on s'achemine vers la réalisation du repos hebdomadaire.

C'est aux efforts concertés des deux associations que sont dues aussi l'institution et les transformations successives des Conseils de discipline, ainsi que la communication des notes et des dossiers aux divers intéressés.

*
* *

Cette activité fut non seulement féconde par ses résultats directs, elle le devint encore par l'exemple. L'initiative des postiers provoqua des imitateurs. Mais toutes les administrations n'accueillirent pas ces tentatives avec la même faveur. Certains groupements de fonctionnaires, constitués sur le modèle de ceux des Postes et dans le même esprit, connurent des heures difficiles et durent vaincre bien des obstacles, avant de conquérir leur liberté d'action.

Ce fut le cas pour l'Union des agents des Contributions indirectes. Son histoire ne laisse pas d'être symptomatique et singulièrement suggestive.

Elle s'était fondée, en avril 1903, avec 130 adhérents. Le Directeur général avait déclaré qu'il l'« ignorerait » et s'était énergiquement refusé à entrer en relations avec ses représentants. Il escomptait sa disparition prochaine.

Au 15 avril 1904, elle groupait cependant 4 300 membres. Près de cent députés ou sénateurs avaient accepté de figurer dans son comité de patronage. La Presse commençait à s'occuper d'elle, répandant dans le public ses doléances, exaltant son

activité. Le Parlement accueillait favorablement son programme. La commission du budget, en octobre 1904, recevait ses délégués. Il n'était plus possible de se méprendre sur les progrès de son influence. L'Administration supérieure, inquiète, change alors de tactique. Elle a recours à la menace. C'est dans une entrevue avec les membres de l'Association, en novembre 1904, que le Directeur général découvre ses intentions nouvelles. Il leur fait connaître « qu'il ne peut approuver l'existence de l'association et exige sa dissolution volontaire ». Un mois après, elle comptait 7 000 adhérents et 250 membres d'honneur.

Ces procédés d'intimidation n'ayant pas réussi, on tente la violence. On prend prétexte d'un article de journal reproduisant quelques propos assez vifs du Président, pour atteindre l'Union en sa personne : on le déplace, le forçant ainsi à quitter Paris et le siège social. Dans le même temps, on inflige une mesure disciplinaire au Président d'un groupe départemental, pour avoir convié des membres du Parlement à un banquet.

L'Association s'émeut. Députés et sénateurs amis sont sollicités d'intervenir. Le Président du Conseil est saisi de ces incidents; il redoute leur répercussion politique. Par son ordre, le 15 janvier, le Président de l'Union est réintégré dans ses fonctions et son collègue de province réhabilité.

Un mois plus tard, le Directeur général, qui avait prédit, puis réclamé la dissolution de l'Association naissante, vient en grande pompe, en compagnie du Ministre, assister au banquet qui clôture son congrès annuel et y célèbre chaleureusement sa prospérité.

*
* *

C'est aux agents des Postes que les promoteurs de l'Union des contributions indirectes avaient demandé des enseignements. Son organisation, ses procédés, les formes de son activité décèlent cette imitation.

Elle s'est donné une administration identique ; elle cherche pareillement à concilier le respect de l'autonomie locale dans ses groupes régionaux, et la nécessité de l'unité dans son Comité central de direction.

Elle s'assure dans les mêmes conditions des appuis parlementaires et, à raison des résistances qu'elle rencontre, elle a recours plus volontiers encore aux grands journaux quotidiens pour gagner à sa cause l'opinion publique : c'est une campagne de presse qui a provoqué les incidents de 1904 ; c'est à une autre campagne de presse qu'elle doit leur heureux dénouement.

Les « rats-de-cave » n'étaient-ils pas d'ailleurs spécialement tenus de conquérir les suffrages de la foule? Sans cesse à l'affût des dissimulations, des fraudes, poursuivant la matière fuyante qui se dérobe à la mainmise du fisc, ne se heurtaient-ils pas professionnellement à l'hostilité des contribuables? N'apparaissaient-ils pas comme les gendarmes du Trésor, enclins à trop de complaisance ou trop de sévérité? Ils ont dû travailler à redresser le jugement populaire et, peu à peu, l'opinion s'est intéressée à leurs efforts.



L'Union des contributions indirectes n'avait pas eu d'ailleurs le monopole exclusif de l'hostilité gouvernementale. Le personnel des douanes en subit égalément les effets. Deux groupements distincts s'étaient vers la même époque constitués, l'un parmi les agents du service sédentaire, l'autre dans le personnel gradé du service actif.

Les agents sédentaires avaient entendu suivre l'exemple de leurs camarades des Contributions indirectes. Dépendant du même Ministre, remplissant des fonctions analogues, ils avaient cru pouvoir imiter leur initiative. Ils avaient fondé à Bordeaux, en mai 1904, une Association générale. Leurs statuts étaient empruntés à ceux de l'Union voisine; de hauts patronages leur étaient également acquis.

Les initiateurs vinrent à Paris demander au Directeur général son appui bienveillant. Ils en reçurent le plus favorable accueil. A peine cependant avaient-ils réintégré leur résidence bordelaise que, par voie de mutation, ils étaient dispersés aux quatre coins de la France et mis dans l'impossibilité matérielle de continuer leur propagande. L'Association était mort-née.

Ce n'est qu'un an plus tard qu'elle se put reconstituer. Les dispositions ministérielles s'étaient, dans l'intervalle, sensiblement modifiées à l'égard des groupements de fonctionnaires. Elle bénéficia de ce revirement et, vers la fin de 1905, avec ses 1 200 adhérents, connut enfin la paix prospère.

L'Association fraternelle des officiers des douanes avait, dans ses débuts, rencontré les mêmes difficultés : elle connut, après les tracasseries administratives, le même succès. Ses fondateurs ne s'étaient point découragés; leur persévérance fut récompensée, puisqu'elle réussit à grouper les quatre cinquièmes de l'effectif total du personnel.

*
* *

Les plus modestes des fonctionnaires comme les plus élevés dans la hiérarchie rivalisèrent alors d'activité. Ce fut, vers 1904 et 1905, une efflorescence spontanée de groupements de tous ordres. Certains connurent la sympathie des chefs et la prospérité immédiate. D'autres durent entreprendre des luttes violentes pour vaincre les hostilités qui accueillirent leur naissance; il en est peu qui ne réussirent pas à en triompher.

On vit les huissiers, les garçons de bureau, les agents secondaires se constituer en associations, au ministère de la Justice tout d'abord en mars 1904, puis peu à peu dans tous les ministères, à la Bibliothèque nationale, au Conseil d'État, dans les Palais nationaux, au Garde-meuble. Les bureaux des administrations centrales suivirent à la même époque cet exemple, au Ministère des Finances, à celui des Travaux publics, bientôt dans tous les services.

*
* *

Dans plus de vingt départements les agents voyers formèrent des unions corporatives. Puis ce fut le tour des agents supérieurs de la traction des réseaux ferrés, des commissaires de surveillance administrative, des géomètres du cadastre, des fonctionnaires et employés des préfectures et sous-préfectures, des percepteurs.

Les cantonniers se groupèrent par département, les employés d'octroi par commune, les commis du personnel administratif de la marine par arrondissement maritime.

On connut des associations dans les hôpitaux pour le personnel administratif, dans les préfectures pour les bureaux. Il s'en créa en Algérie, puis dans les Colonies, avec la « Solidarité Indo-chinoise ».

De tous côtés, le réseau étendait ses mailles.

II

Mais les associations n'auraient peut-être pas connu ce brillant essor, si elles étaient restées isolées. Ce fut leur entente qui fit leur force. En se propageant, le mouvement se coordonna.

Les petits groupements se rapprochèrent pour faire nombre; les associations locales cherchèrent

une direction. On ne renonça pas à l'autonomie; on tendit à la communauté dans l'effort.

Les agents départementaux et communaux eux-mêmes, bien que soumis à des régimes très divers, éprouvèrent le besoin de se concerter sur leurs intérêts communs.

Tel fut le cas pour les employés d'octroi. Ils ont un recrutement, des traitements, une organisation qui varient d'une ville à l'autre. Mais la suppression générale des octrois, dont le principe avait été voté en 1901, leur apparut comme une menace également grave; en vue d'écarter ce péril, leurs associations éparses constituèrent une fédération. En août 1904, trois ans après sa fondation, elle comptait déjà plus de cent sociétés adhérentes.

C'est vers le même temps et suivant le même mode que se constitua la Fédération générale des cantonniers et éclusiers de France et d'Algérie. 51 000 de ces agents sont des fonctionnaires départementaux, qui se groupent dans des associations autonomes. Mais 9 000 d'entre eux sont exclusivement attachés au service de l'État et tous ont des intérêts communs, qu'en commun ils peuvent défendre. Ils se rendirent donc aux pressants appels qu'on leur adressait et, en 1901, ils se fédérèrent. Toute la direction de cette Fédération, qui englobe ainsi un personnel de 60 000 hommes, se trouva depuis lors concentrée entre les mains d'un conseil de douze membres, élus pour trois ans par les délégués des sociétés affiliées.

*
* *

Ce fut d'ailleurs un des caractères distinctifs de ces unions fédératives que de placer, parfois même de subir à leur tête des individualités jalouses de leur autorité et impatientes de tout contrôle.

Dans les sociétés à constitution unitaire la force résulte de la centralisation; les comités, qui se succèdent, servent uniquement d'organes à la puissance collective. Le lien qui, dans les fédérations, unit plusieurs associations autonomes, est au contraire fragile. Il faut, pour le conserver, des mains fermes, expérimentées. L'autorité des dirigeants s'en trouve accrue; elle finit par s'imposer; elle devient indispensable à la prospérité de l'Union.

Les cantonniers eurent ainsi leur chef, Jean Vésone, un publiciste. Son activité fut inlassable. Il fonda d'abord un journal, *le Cantonnier*, pour défendre les intérêts de la corporation. Puis il entreprit une croisade et alla prêcher parmi les agents; il les secoua de leur torpeur, les réunit en associations régionales, bientôt en une fédération nationale. Il avait été le fondateur de l'Union; il en devint le Président nécessaire.

Le « Père des Gabelous », c'est ainsi que fut acclamé M. Coignet dans tous les banquets, réunions et congrès. Douanier retraité, il exerçait la profession de courtier d'assurances. Mais avec ces fonctions il cumulait celles de président de la Ligue parisienne, de président de la Fédération nationale,

de fondateur, directeur et propriétaire du journal *le Gabelou*. « Grâce à l'esprit de sagesse, de tact et de dévouement de son président, lit-on dans quelque brochure de propagande, la Ligue fonctionne aujourd'hui d'une façon admirable... Cette tactique inaugurée par Coignet, président et fondateur de la Ligue a donc eu d'excellents résultats; mais, pour être exercée, elle a besoin d'un homme dévoué, habile et possédant toute confiance... » Partout où les intérêts des employés de l'octroi étaient en jeu, apparaissait en effet la personnalité de « l'infatigable Père Coignet ». La Fédération nationale était devenue son œuvre, sa chose, tant et si bien que son propre gendre, qui le délogea de la place, l'accusa un jour d'avoir fait « de la philanthropie par trop intéressée », d'avoir voulu être « un chef sans contrôle, et sans autres auxiliaires que des hommes pétris à sa dévotion ». On ne réussit même à se débarrasser du président qu'en supprimant la présidence.

*
* *

L'Université est trop indépendante par nature, trop individualiste de tendances, pour avoir accepté semblable accaparement. C'est cependant au système fédératif qu'elle recourut dans ses nouvelles tentatives de groupement.

A la suite de la vaste enquête de 1902, les programmes et l'organisation de l'enseignement secondaire avaient été bouleversés. Beaucoup de professeurs déploraient la réforme qui menaçait l'avenir des lycées et regrettaient de n'avoir su à temps s'y

opposer. Ils se rendaient compte tardivement que l'isolement les avait condamnés à l'impuissance.

Ils se sentaient d'ailleurs menacés dans leurs intérêts professionnels : le régime nouveau appelait les répétiteurs à participer à l'enseignement, les professeurs à la surveillance des inter-classes. Par une confusion dans les fonctions il semblait préparer une fusion dans le personnel. Aux yeux des professeurs, l'application d'un tel système compromettait la sécurité de leur carrière, en même temps qu'elle pouvait ruiner la valeur de leurs méthodes.

Pour protester ils se réunirent en congrès, puis bientôt créèrent des associations. Les répétiteurs, de leur côté, durent se défendre. De ce mouvement naquirent, en avril 1905, divers groupements.

Dans chaque établissement scolaire, le personnel constitua des amicales. Puis, dans les dix-huit académies, se formèrent des fédérations régionales où s'agglomérèrent les Amicales du ressort. A ces divers groupes vinrent se superposer des fédérations nationales. Professeurs de lycées et professeurs de collèges, en dépit de quelques tentatives de rapprochement, ne purent s'entendre pour fusionner. Ils constituèrent des fédérations autonomes distinctes, mais en se préoccupant de combiner leur action. Quant au personnel féminin, il se contenta d'y adhérer.

A l'instigation de l'Association parisienne, les répétiteurs fondèrent une fédération nationale qui, bientôt scindée en trois sections autonomes, put grouper les professeurs adjoints et répétiteurs de lycées, les répétiteurs de collèges, et les répétitrices.

Chacun de ces organismes confia sa direction à

une commission exécutive; les membres en furent désignés annuellement par chaque fédération régionale, à raison d'un délégué par centaine de cotisants. Parmi eux se recruta le bureau directeur de neuf membres.

Tandis que les Fédérations régionales et les Amicales se préoccupaient exclusivement des mesures locales et préparaient sur les réformes pédagogiques ou les améliorations du personnel des travaux destinés à la discussion générale en Congrès, les Fédérations nationales ainsi constituées songèrent à intervenir auprès du Parlement ou du Ministre pour assurer aux vœux collectifs la plus complète réalisation.

L'Administration, de son côté, s'accoutuma à les consulter. Les commissions parlementaires, à maintes reprises, sollicitèrent leurs avis.

Et cependant, de l'aveu même de leurs fondateurs, la vie corporative ne s'y manifesta jamais avec intensité. Dans les départements, les groupes ne se développèrent que lorsqu'ils trouvèrent pour les diriger des individualités marquantes. A Paris, on se heurta généralement à une indifférence trop passive. En réalité, si ce ne fut point comme dans les autres fédérations, une direction autoritaire qui assura la force de ces unions, on ne dut leur prospérité relative qu'au dévouement d'une minorité éclairée et agissante.

*
* *

Chez les instituteurs, le développement du fédéralisme fut au contraire spontané, général et continu.

Il commença d'apparaître vers 1899. Quelques instituteurs de la Haute-Vienne, de la Seine, de Seine-et-Oise, de l'Aisne avaient eu l'idée d'organiser à Laon une réunion pour l'inauguration du monument élevé à trois camarades tués pendant la guerre franco-allemande. Cent vingt délégués, représentant cinquante-deux associations, avaient répondu à leur appel. Après avoir échangé des vues sur les questions professionnelles qui les préoccupaient, ils en étaient venus à se demander s'il ne conviendrait pas d'assurer à ce genre de réunion quelque périodicité, et ils avaient songé à créer une sorte de délégation permanente de la corporation. On avait ajourné toute décision définitive, mais rendez-vous avait été pris pour l'année suivante.

1900, c'était l'année de l'Exposition universelle : de toutes parts affluaient les visiteurs. Les Amicales de la Seine profitèrent des vacances scolaires pour organiser un congrès. On y compta 400 délégués de quatre-vingts associations. Les bases d'une entente entre les Amicales de France et des colonies y furent jetées.

Au congrès de Bordeaux, en 1901, cette entente se précise. On désigne un bureau fédéral qui reçoit pour mission de faire paraître un bulletin, grâce auquel les associations départementales se pourraient connaître et prendraient conscience de leur solidarité.

C'est au congrès de Marseille, en 1903, que l'union se cimente définitivement et reçoit de MM. Combes et Pelletan la consécration gouvernementale. Dorénavant, des congrès se tiendront tous les deux ans; ils seront organisés par le bureau de l'amicale dési-

gnée à cet effet par le précédent congrès. Leur ordre du jour sera préalablement soumis à l'autorisation du Ministre; on y discutera une question d'ordre professionnel et une autre d'ordre pédagogique. Y seront admis les délégués des amicales et ceux des conseils départementaux. Le comité administratif du Bulletin devra « centraliser les vœux des amicales, en rapprocher les points communs, leur donner la forme définitive, sous laquelle ils doivent être présentés à l'Administration ou au Parlement et poursuivre la réalisation de ces vœux par les moyens qu'il juge opportuns ». Il comprendra un délégué par amicale et se réunira au moins une fois par an.

A Lille, en 1905, le Président du comité d'organisation du congrès peut déjà constater que « l'idée de la nécessité de l'Union corporative est établie dans tous les départements ». L'Union commence en effet à manifester par des actes sa force naissante. Mais elle a besoin d'une direction plus ferme. On décide de faire désormais de son bureau un organisme fixe; on le rend indépendant des comités successifs des congrès.

L'Administration encourage l'orientation nouvelle : « Avant cette Fédération qui vous réunit aujoud'hui, qu'étiez-vous? déclare le délégué du Ministre[1]. Des inconnus les uns pour les autres, des isolés, une poussière d'individus!... Aujourd'hui, vous êtes un corps, vous avez conquis une âme commune. » Depuis les circulaires de MM. Spuller et Rambaud, les temps avaient changé.

1. M. Gasquet, directeur de l'Enseignement primaire. Congrès de Lille, 1905.

En réalité la Fédération proprement dite n'existait pas encore; mais chaque congrès marquait un stade nouveau vers sa constitution.

Le comité du bulletin tendait de plus en plus à la fixité. Il déléguait ses pouvoirs à une commission permanente de onze membres dont le bureau devenait de plein droit celui de la Fédération. Cette commission était non seulement préposée à la rédaction du bulletin, mais encore à la centralisation de toutes les communications des amicales, à la réalisation des vœux adoptés en congrès. Elle se réunissait à intervalles fréquents et devenait un véritable instrument d'action. Elle allait recevoir encore un regain de vie d'un nouvel organisme.

Dans chaque département fonctionne en effet un Conseil de l'instruction primaire, où siègent des instituteurs choisis par leurs collègues. Or une « Entente » s'était formée entre tous les élus de France, pour établir l'unité des vues sur les questions pédagogiques et professionnelles traitées au cours des sessions, et aussi pour favoriser l'action commune des conseillers et des bureaux des amicales.

Peu à peu cette Entente échappa à la tutelle administrative. En 1905, le congrès des Conseillers départementaux élus se tint même à la Bourse du travail de Paris, pour protester contre l'ingérence de la direction de l'Enseignement primaire de la Seine et sa malveillante indiscrétion.

L'Entente prit dès lors les allures d'une véritable Union, elle tint des réunions régionales, elle publia un bulletin. Elle semblait ainsi faire double emploi avec la commission permanente des amicales; cette

dualité d'efforts pouvait entraver l'efficacité de leur action commune. Les membres des deux comités convinrent de se réunir pour discuter de concert des intérêts professionnels. Aux réunions de Pâques 1906, la Fédération des Amicales de France était définitivement créée.

Elle se plaça sous l'égide de la loi de 1901 et se déclara comme Union d'associations, se proposant de resserrer les liens de bonne confraternité entre les instituteurs, de faciliter l'échange de leurs vues, de travailler à la défense de leurs intérêts. Le pouvoir délibérant fut confié à un comité administratif, composé des délégués de toutes les amicales, qui devait se réunir une fois par an, à Pâques. L'exécution revint à une commission de onze membres, qui élirait elle-même son bureau. L'action désormais était centralisée et unifiée.

*
* *

Le fédéralisme apparut encore, dans le même temps, sous une autre forme. Il réunit non plus les groupements locaux de fonctionnaires de même ordre, mais des associations d'agents très divers, de même administration ou de même résidence.

Ainsi entre les huit groupes dissidents des Postes et Télégraphes se créa, en 1904, une « Fédération des associations professionnelles des Postes et Télégraphes ». Tout en laissant à chacune d'elles son autonomie entière, elle se donna comme but de « mettre au service des minorités la force morale qui s'attache au groupement d'un nombre important d'associés ». De la sorte, lorsque les cinq cents dames

employées adressaient au Sous-Secrétaire d'État une réclamation ou un vœu, elles le présentaient au nom des 13000 agents fédérés.

C'est la puissance du nombre que recherchèrent également les huissiers des ministères, quand dans leur fédération ils réussirent à grouper douze associations différentes. « Toutes étant solidaires, les décisions du comité central sont obligatoires pour toutes. Mais chacune reste autonome pour les démarches d'un caractère particulier à son administration respective. » Telle fut la formule de leur action collective.

III

Une étape nouvelle restait encore à franchir : l'union entre tous les fonctionnaires de France. Ceux-ci y furent tout naturellement conduits.

On avait, en 1904, annoncé le dépôt d'un projet de loi sur les pensions de retraite des fonctionnaires civils. Les intéressés s'en étaient émus. Après divers pourparlers, l'Association générale des Postes, en particulier, et celle des Ponts et Chaussées se mirent d'accord pour étudier en commun la réforme et mener de concert les négociations avec l'Administration. Elles jugèrent utile de solliciter le concours d'autres groupements; leur proposition reçut d'eux un accueil empressé.

Le 27 décembre 1904, à l'Hôtel des Sociétés Savantes se réunissaient ainsi les représentants des

Associations des personnels des Travaux publics, des agents et des sous-agents des Postes, des commis des Ponts et Chaussées et des Mines, de l'Union générale des agents des Contributions indirectes, de la Société amicale des commissaires de surveillance administrative des chemins de fer, de la Fédération des Amicales des Instituteurs et Institutrices laïques, de l'Association professionnelle des huissiers et gardiens de bureau. Après constitution du bureau provisoire, qui comprit un agent des Postes comme président, un agent des Contributions indirectes comme secrétaire, un sous-agent des Postes comme trésorier, on décida « d'examiner les modifications qui pourraient être introduites dans le régime des pensions civiles et de se livrer à une étude méthodique de la question ».

C'était vers la même époque que l'Union des Contributions indirectes, justement émue des mesures disciplinaires qui venaient de frapper deux de ses chefs, sollicitait l'intervention d'autres groupements pour appuyer ses démarches auprès des députés et du Président du Conseil. Les agents et sous-agents des Postes et les personnels des Travaux publics s'étaient rendus à son appel; on connaît le succès de leur action collective. Ils songèrent aussitôt à mettre à profit cette expérience. Dès le 16 janvier 1905, la Commission provisoire de la réforme des pensions examinait déjà « l'éventualité d'un groupement permanent destiné à coordonner leurs efforts ».

En février 1905, le secrétaire général d'une de ces associations témoignait encore quelque scepticisme à l'égard de la Fédération projetée : « Ce n'est que

dans un avenir éloigné, nous disait-il, qu'on pourra créer entre tous les fonctionnaires des liens solides et durables. Auparavant il faut dissiper les défiances, les susceptibilités des petits, écarter les prétentions dominatrices des grands. La fréquentation amicale de tous parviendra seule à les effacer. D'ores et déjà on peut étudier en commun certaines réformes : après les retraites, le repos hebdomadaire. Plus tard, on songera à l'examen de questions plus spéciales à chaque catégorie d'agents : l'avancement, les traitements. On ne saurait sans illusions dangereuses envisager actuellement la création d'un organisme fédératif permanent. »

Dans une autre association importante un des membres du comité nous confiait, dans le même temps, ses appréhensions à cet égard : « Comment pourrions-nous un jour, s'écriait-il, nous astreindre à soutenir les revendications de ceux qui touchent annuellement des traitements de 4 et 5 000 francs, quand bien des nôtres en sont réduits au misérable salaire de 7 ou 800 francs? Réclamerons-nous le superflu pour les autres, quand on nous refuse encore le nécessaire ? »

Les instituteurs ne se montraient guère moins méfiants. Leurs amicales fédérées étaient jalouses de leur influence. Pourquoi la mettre au service d'intérêts étrangers? Pourquoi compromettre leur propre avenir, en le solidarisant avec celui de groupes plus faibles?

Et cependant, malgré ces scrupules et ces craintes, la Fédération permanente se constitua. L'appel qu'en avril 1905 lancèrent ses organisateurs reflétait bien l'état d'esprit du moment : ils

voulaient « développer les sentiments de solidarité qui s'affirment de plus en plus entre tous les travailleurs, défendre les intérêts moraux et matériels communs aux divers groupements et sauvegarder la dignité de leurs membres ». Chaque association, il est vrai, « restait autonome pour toutes les questions n'intéressant que son administration. Mais, toutes étant solidaires, les décisions de la Fédération sur les questions communes ou d'ordre général seraient obligatoires ».

L'organisme ainsi créé devait être permanent. Chaque association adhérente élirait trois délégués au Conseil Fédéral. Celui-ci nommerait dans son sein une commission exécutive de cinq membres qui se recruteraient successivement tous les quatre mois dans chacune des sociétés représentées. Le trésorier seul resterait une année en fonctions.

Pour être admis dans la Fédération, les groupements ne devaient comprendre que des employés civils n'y ayant pas déjà de représentation. On prétendait ainsi exclure les dissidents et favoriser l'unité corporative. C'étaient d'ailleurs les « jaunes » qu'on voulait écarter, ceux qui paraissaient suspects de complaisances intéressées à l'égard de l'Administration, puisque l'enquête préliminaire portait non seulement sur le fonctionnement des associations, mais encore sur « leurs tendances ». Le Conseil Fédéral, qui statuait sur leur admission, pouvait à la majorité des trois quarts prononcer souverainement leur exclusion « pour dérogation grave aux statuts » et aussi « pour tout préjudice volontairement causé à la vitalité et aux intérêts de la Fédération ».

Le 15 avril 1905, on y comptait l'Association géné-

rale des Postes et Télégraphes, celle des Personnels des Travaux publics, la Société des commis des Ponts et Chaussées, l'Union générale des agents des Contributions indirectes, celle des agents des Douanes, la Fédération des Cantonniers, celle des Personnels secondaires des Ministères, soit approximativement 90 000 agents. Les sous-agents des Postes et les instituteurs donnèrent peu après leur adhésion, si bien que la Fédération put grouper presque immédiatement 215 000 fonctionnaires. Trente chefs élus allaient pouvoir commander à une armée de 215 000 hommes.

Quelle puissance révélait un mouvement qui, en quelques années, avait pu, en dépit des obstacles, agglomérer ainsi progressivement les forces éparses et assurer, étapes par étapes, leur coordination !

CHAPITRE III

TROISIÈME PÉRIODE : 1905-1909
SYNDICATS ET GRÈVES. — LA LUTTE

Caractéristiques de cette période.

I. L'AGITATION SYNDICALISTE (1905-1906). — Le syndicat des employés municipaux de Paris. — Les syndicats d'instituteurs : le syndicat du Var; les amicales et le conseil départemental de la Seine; les syndicats des départements; l'Emancipation. — L'interpellation à la Chambre des députés. — Le manifeste des instituteurs syndicalistes et la propagande. — Le syndicat des postiers : l'agitation parmi les agents; le syndicat des sous-agents. — Le comité central de défense du droit syndical; sa propagande. — La grève des facteurs à Paris. — Les autres services publics : employés des trésoreries; employés d'octroi; agents des contributions indirectes. — Les ouvriers d'État. — La grève des gardiens de la paix à Lyon.

II. LA LETTRE OUVERTE A M. CLEMENCEAU (1907). — Le manifeste. — La réponse de M. Clemenceau. — Les poursuites et les révocations. — La politique gouvernementale. — L'agitation syndicale.

III. LA SCISSION (1908-1909). — Le comité Demartial. — Le comité de défense du droit syndical. — Les divisions au sein des divers groupements.

IV. LA 1re GRÈVE GÉNÉRALE DES POSTES (mars 1909). — Ses causes. — Les rapports entre le Sous-Secrétariat et les associations générales des postes. — Les incidents. — Les mesures gouvernementales. — Fin de la grève.

V. LES MEETINGS ET LA 2e GRÈVE DES POSTES (avril-mai 1909). — Le meeting de l'Hôtel des Sociétés savantes. — Le meeting de l'Hippodrome. — La politique gouvernementale. — L'agitation des postiers. — La grève. — Sa liquidation. — Déroute des syndicalistes.

Le bloc de défense républicaine commençait à se désagréger. On semblait las de la lutte. On redoutait surtout les entreprises de l'étranger devenu menaçant. On voulait reconstituer « l'unité morale » de la nation. Les menées révolutionnaires paraissaient avoir troublé la paix intérieure et favorisé indirectement l'ambition belliqueuse de pays voisins. Divers partis s'unissent pour les combattre. A la défense républicaine et laïque succède une politique de défense sociale.

Ces tendances nouvelles s'accusent dans l'attitude du gouvernement au regard des groupements de fonctionnaires. L'action de ces derniers en subit le contre-coup. Méthodes et programmes se modifient. Aux associations qui se bornaient à poursuivre des améliorations progressives, à formuler respectueusement des vœux, à présenter des réclamations par la voie hiérarchique, en recherchant les sympathies du public, la bienveillance des chefs, l'appui du Parlement, succèdent des syndicats, c'est-à-dire des organes de combat.

Menaces, pression, action directe, tels sont désormais leurs procédés. Plus de patronages politiques, l'alliance avec la classe ouvrière.

Les associations qui n'adoptent ni leur forme, ni leur tactique, changent elles-mêmes de ton.

Le syndicalisme gagne la plupart des services. Les pouvoirs publics s'efforcent de l'enrayer. On est en pleine effervescence.

I

Comment un certain nombre de fonctionnaires en sont-ils venus ainsi au syndicalisme? Par une sorte de réaction spontanée contre l'influence des politiciens, bien plutôt qu'en vertu d'un plan préconçu.

Ils avaient pris conscience de la médiocrité de leur état et se l'étaient à plaisir exagérée. Dès lors le prolétariat ne se limitait plus, à leurs yeux, aux travailleurs des magasins et des usines, il s'étendait à tous les exploités. La transformation de la société devait être l'œuvre commune de tous ceux qui souffrent de l'oppression, capitaliste ou administrative. Pour la réaliser, ne fallait-il pas que les fonctionnaires s'unissent au prolétariat ouvrier, et n'importait-il point au succès de la lutte qu'ils acceptassent sa tactique et ses cadres?

Pour justifier la fondation de syndicats, ils se réclamaient au surplus d'une longue tolérance gouvernementale.

Des associations professionnelles avaient depuis longtemps été fondées par des ouvriers d'État, des départements ou des communes. Il est vrai que, bien qu'émargeant aux budgets publics, ceux-ci n'étaient pas considérés comme de véritables fonctionnaires. Mais, par la stabilité de leur situation, par les prérogatives qu'on se plaisait à leur reconnaître, n'en avaient-ils pas tout au moins les apparences? Et alors si les égoutiers avaient pu se syndiquer, pourquoi les piqueurs ne le pourraient-ils point? Si les

infirmiers avaient une chambre syndicale, en vertu de quel principe en interdirait-on la formation aux rédacteurs de l'Assistance publique? La barrière par laquelle on prétendait séparer les deux mondes administratifs, le personnel ouvrier et les fonctionnaires proprement dits, était bien fragile; comment n'aurait-elle pas été franchie?

Le syndicat des employés municipaux fut des premiers à éclore. Déjà en 1898, au sein de la Société amicale des piqueurs de la Direction des travaux de Paris, certains membres avaient réclamé la transformation en syndicat. Mais on avait craint alors les foudres de l'administration supérieure et la proposition avait été rejetée. En 1900, quelques agents de l'Octroi de Paris avaient renouvelé la tentative. Mais, en présence de l'interdiction formelle du Directeur du service, on n'avait pas poursuivi l'expérience.

Elle fut reprise par les piqueurs en 1904. Trois ou quatre employés résolus décidèrent la constitution d'un syndicat général pour tous les agents de la préfecture de la Seine. A un projet on eût hésité à adhérer; à une œuvre en activité, ils pensaient qu'on n'oserait refuser l'acquiescement. Ils n'étaient pas encore vingt qu'ils estimèrent opportun d'affirmer dans leur appel la constitution définitive du groupe. Le 4 novembre 1904, ils lançaient une circulaire au nom du « Syndicat des employés municipaux siégeant à la Bourse du Travail, annexe A, bureau 18 ». Puis bientôt paraissait un bulletin : « Les Employés Municipaux, Organe du syndicat ». Les séances, les conférences se multiplièrent; la propagande devint de plus en plus active. Le 25 janvier 1905, le Préfet de la Seine accusait officiellement réception du

dépôt des statuts. Le même jour, le syndicat était admis à l'Union des syndicats professionnels de la Seine et sollicitait son adhésion à la Confédération du Travail avec toutes les prérogatives qui y sont généralement attachées.

Le conseil syndical était définitivement constitué le 15 février suivant. Il comprenait trois représentants des rédacteurs et commis de l'Assistance publique, des expéditionnaires des services extérieurs et intérieurs, des conducteurs, des piqueurs et des commis de la Direction des Travaux, ainsi que des employés de l'octroi. Outre son bureau, ce conseil avait élu dans son sein deux délégués à la Bourse du Travail et deux représentants à la Fédération des travailleurs municipaux. En janvier, le syndicat comptait 600 membres; en avril, il en groupait près de 1000.

On contesta cependant sa légalité. Les associations rivales furent le plus acharnées à l'attaquer. L'Administration se montra indécise. Le Préfet de la Seine demanda à son sujet des instructions au Ministre de l'Intérieur, qui consulta son collègue du Commerce; celui-ci s'en remit au Garde des sceaux du soin de trancher la question. On ne voulut pas autoriser; mais on n'osa pas interdire. L'appui du Conseil municipal aida le groupe à franchir bien des obstacles. Il eut à lutter cependant contre l'hostilité ouverte des Amicales, la malveillance latente de l'Administration. Il dut surtout triompher de ses propres divisions et vaincre les défiances de la classe ouvrière. Malgré tous ces heurts il réussit à vivre, mais d'une existence précaire qu'il ne put longtemps prolonger.



Chez les instituteurs, la pousse du syndicalisme fut plus forte et plus tenace. Elle trouva un terrain préparé où elle s'acclimata aisément; l'indécision gouvernementale redoubla sa vigueur.

Déjà, en 1903, un essai avait été tenté par l'Amicale de la Somme, énergiquement réprimé par l'Administration supérieure.

Vers la fin de l'année 1904, le département du Var le recommença, et avec succès : un syndicat d'instituteurs s'y put constituer. Les bureaux du Ministère semblèrent quelque temps l'ignorer. Il ne s'était pas encore, il est vrai, approprié entièrement l'organisation syndicale coutumière et avait à sa tête un bureau très titré avec un président, deux vice-présidents, trois secrétaires et deux trésoriers. Mais il avait adhéré à la Fédération des Travailleurs et recevait l'hospitalité de la Bourse du Travail.

En février 1905, il donne un banquet que le Préfet et l'Inspecteur d'académie honorent de leur présence. Le représentant du Gouvernement y déclare même se réjouir « de voir le syndicat à l'avant-garde des instituteurs, comme le département du Var est à l'avant-garde de la démocratie ».

Le monde des écoles accueille cette initiative avec surprise. Un grand nombre d'Amicales se préoccupent alors de son opportunité et se demandent si elles la doivent imiter.

La Fédération des Bourses du Travail l'encou-

rage ; une circulaire, adressée en son nom à tous les secrétaires des Bourses et des Unions de syndicats, rappelle aux militants que, en conformité de la décision prise au congrès d'Alger de 1902, « il est indispensable qu'ils secondent activement les efforts de ces travailleurs et qu'ils les aident à obtenir le droit de se syndiquer. Lorsque les syndicats d'instituteurs seront formés, lorsqu'ils agiront et se mêleront à tous les actes syndicaux, la loi viendra d'elle-même reconnaître et ratifier leur existence. Ouvrons-leur donc nos rangs, ajoutent les auteurs de cet appel. Admettons-les dans nos Bourses du Travail ».

La presse socialiste entreprend une active campagne en faveur du « syndicalisme universitaire ».

A Paris, l'évolution se précise. Entre les sept Amicales du département de la Seine on cherche à effacer les divergences et à cimenter une alliance. Beaucoup d'instituteurs ne la croient possible qu'en formant un syndicat unique, qui présenterait le double avantage de coordonner les forces éparses et de rapprocher « le prolétariat enseignant du prolétariat ouvrier ». Les élections au Conseil départemental de la Seine, en décembre 1904, provoquent sur cette question la consultation du corps tout entier. Les quatre candidats élus se sont présentés ouvertement comme les plus fervents partisans du syndicalisme.

Ce sont les anciens élèves de l'École normale d'Auteuil qui prennent la tête du mouvement. Plusieurs des Amicales du département de la Seine se montrent disposées à les suivre; des pourparlers sont même engagés avec la Bourse du Travail pour obtenir son hospitalité.

L'Administration commence alors à s'émouvoir. On menace le Ministre d'interpellations. On l'accuse de favoriser par son indifférence « l'anarchie administrative ». Dans les bureaux, on parle de rajeunir d'antiques circulaires pour prohiber cette inopportune propagande. « Prétend-on, répond l'un des plus ardents parmi les initiateurs du syndicalisme, nous empêcher de constituer nos syndicats et de donner la main à nos frères de labeur et de souffrance? Illusion! Si l'on nous interdit de nous appeler syndicats, nous ne nous entêterons pas pour si peu de chose et, bien que le mot ait son importance, nous nous appellerons association, groupe, fédération, etc.; nous nous donnerons, en un mot, le nom qu'on voudra, mais ce qu'on ne pourra nous interdire, c'est de prendre notre place dans les Bourses, où les ouvriers sauront nous concéder officieusement les droits qu'ils ne pourront nous accorder officiellement. »

Plusieurs syndicats nouveaux se constituent bientôt. Celui des Côtes-du-Nord s'installe à la Bourse du Travail de Saint-Brieuc et adhère à la Confédération générale du Travail (juin 1905).

Dans les Pyrénées-Orientales, l'Amicale a noué, depuis juillet 1904, des relations officielles avec la Bourse du Travail de Perpignan; en mars 1905, elle se constitue en syndicat. Au 15 mai, elle compte 387 adhérents et se subdivise en sections cantonales, pour étendre et fortifier son action. Quelques mois après, son bureau est officiellement reçu par l'inspecteur d'académie.

A son Assemblée générale du 17 mai 1905, l'Amicale du Calvados vote sa transformation en syndicat.

Le 20 mai, c'est le tour de celle des Deux-Sèvres.

A Lyon, on institue des conférences contradictoires sur l'opportunité de cette mesure.

Marseille ne veut pas rester à l'arrière-garde : au banquet du 12 mars 1905, le Président de l'Amicale boit « à la Fédération nationale et internationale des syndicats d'instituteurs et d'institutrices » ; et, lors de l'Assemblée générale, on décide, sur la question des surveillances dans les écoles publiques, « qu'il ne serait pas répondu à la proposition du Conseil général par la voie administrative et qu'on ne la discuterait que par la voie syndicale ».

Deux Amicales de la Seine semblent incliner vers le syndicalisme : la Solidarité, l'Amicale des Normaliens.

Mais l'initiative la plus marquante, la plus caractéristique aussi, est alors prise par « l'Emancipation ». Fondée en 1903 à la suite du Congrès de Marseille, pour grouper les instituteurs adjoints et ceux qui dirigeaient des écoles à une seule classe, elle avait adopté à ce moment la forme d'une Fédération nationale. Elle comptait neuf sections départementales dans l'Aisne, l'Aube, les Bouches-du-Rhône, les Deux-Sèvres, la Loire-Inférieure, le Maine-et-Loire, le Morbihan, le Nord, la Seine. Des sections étaient en formation dans le Finistère, la Mayenne, le Pas-de-Calais, lorsqu'à l'Assemblée générale du 13 juillet 1905 on décide la transformation de chacune d'elles en syndicat.

On prétend ainsi donner plus d'éclat aux revendications professionnelles. Mais les préoccupations matérielles sont encore prédominantes. « Le principe essentiel du syndicat primaire consiste dans la

défense des intérêts professionnels; il poursuit exclusivement la défense des intérêts matériels de ses membres. On vit de bonne soupe et non de beau langage. Par conséquent, pas de discussion d'ordre spéculatif, pas de politique, pas de pédagogie; agir autrement serait faire dévier notre action du terrain syndical[1]. »

L'Émancipation refond entièrement ses statuts, et devient la « Fédération nationale des syndicats d'instituteurs de France et des colonies. »

En exécution de ce vote, la Commission d'études et d'action de la Fédération, dès la rentrée d'octobre, envoie à chaque section tous les documents nécessaires : « Il faut, déclare-t-elle dans son appel, que nous formions tous bloc et qu'au même instant, par un vaste mouvement d'ensemble, une dizaine de syndicats sortent de terre, créant ainsi une situation de fait dont on sera bien obligé de tenir compte. On peut essayer de briser une action isolée, mais on ne peut rien contre une levée en masse. »

La section de la Seine, sans retard, donne l'exemple. Elle se constitue en syndicat le 5 octobre, effectue le dépôt de ses statuts à la Préfecture le 12, et y joint, conformément à la loi, la liste de ses quarante administrateurs. On refuse de lui en délivrer récépissé.

Le 4 novembre, trente-cinq membres du Conseil d'administration reçoivent une assignation à comparaître devant le Tribunal.

Le Président des « Normaliens » croit le moment venu de donner quelque éclat à sa propagande.

1. *Bulletin de l'Émancipation*, mai 1905.

D'accord avec les conseillers départementaux les plus actifs (MM. Glay et Dufrenne), il annonce son intention de publier un manifeste.

La Presse s'empare de tous ces incidents. « L'Universitaire » du *Temps* sollicite le Gouvernement et les Chambres « de dire s'ils sont disposés à abdiquer entre les mains des amis de M. Glay tout ou partie du mandat qu'ils ont reçu du pays ».

Le 7 novembre, M. Lasies interpelle le Ministre. Le Ministre de l'Instruction publique répond qu'il n'y a que trois syndicats d'instituteurs existants, qu'il poursuit celui de la Seine et va inviter les deux autres à se dissoudre. Le Président du Conseil cherche à temporiser : il assure que les poursuites contre les syndicats de fonctionnaires n'ont été entreprises que pour fixer la jurisprudence et, rappelant l'urgence du vote du budget, demande qu'on renvoie la discussion du fond au jour où le problème législatif pourra être abordé dans toute son ampleur. Plusieurs députés réclament qu'il soit sursis aux poursuites. Leur motion est repoussée. Le Gouvernement ayant alors déclaré qu'il accepterait un projet d'amnistie, une proposition est déposée en ce sens et renvoyée à la Commission de réforme judiciaire.

Le 13 novembre, le rapport favorable de M. Cruppi est déposé sur le bureau de la Chambre. Le même jour, le syndicat de la Seine reçoit le récépissé de sa déclaration à la Préfecture.

Le 14, son procès est appelé à l'audience ; le substitut se lève et, « par déférence pour le Parlement, demande qu'il soit sursis à l'examen de l'affaire ». Le défenseur des accusés, M. René Renoult, prend

acte de ces déclarations, « sans que cela puisse porter atteinte aux revendications de ses clients ». Et le procès est ajourné par le Tribunal à une date indéterminée.

Quelques jours après, le projet d'amnistie était définitivement voté. Mais il était entendu qu'en passant condamnation sur le passé, on réservait l'avenir. On acceptait de maintenir le statu quo, en attendant le vote très prochain d'une loi sur les associations de fonctionnaires.

Les instituteurs n'avaient, quant à eux, signé aucun pacte. Ils en profitèrent pour continuer avec plus d'activité que jamais leur propagande syndicaliste.

Le 25 novembre, le manifeste rédigé par le président des Normaliens est lancé dans toute la France, avec la signature de cent trente-trois conseillers départementaux et présidents d'amicales. Les syndicalistes essaient d'y démontrer la légalité de leur tentative, sa nécessité, son urgence. Ils y expliquent leurs aspirations et leur but. Ils revendiquent l'autonomie du corps enseignant, l'indépendance de ses membres. Ils se déclarent décidés à substituer à l'autorité administrative la force syndicale, disposés aussi à entrer dans les Bourses du travail pour y prendre de belles leçons de vertus corporatives et y donner l'exemple de leur conscience professionnelle. « Les syndicats doivent se préparer, disaient-ils, à constituer les cadres des futures organisations autonomes, auxquelles l'État remettra le soin d'assurer, sous son contrôle et sous leur contrôle réciproque, les services progressivement socialisés. » La conception syndicale s'affirme et se précise. Elle ne se réclame plus seulement de la défense profes-

sionnelle. Elle tend vers le rapprochement des instituteurs et du prolétariat. « Nous offrons à la classe ouvrière, déclare le manifeste, l'abolition de l'enseignement de classe donné par la bourgeoisie dans les écoles primaires... »

La publication de cet important document eut un retentissement considérable; il provoqua partout une vive curiosité et aussi bien des colères; il exerça une influence décisive sur le développement du syndicalisme.

Cependant les syndicats existants continuaient de fonctionner. De nouveaux se créaient. Celui de la Seine adhérait, le 20 décembre, à l'Union des syndicats, et implicitement à la Confédération générale du Travail dont elle faisait partie. Ceux du Var et des Pyrénées-Orientales refusaient de se dissoudre. Dans le Maine-et-Loire, la transformation de la section départementale de l'Émancipation, décidée en principe en mai 1905, se réalisait dès la nouvelle des poursuites dirigées contre les syndiqués de la Seine.

Le 5 novembre, la section des Bouches-du-Rhône vote la même transformation. Dans les Deux-Sèvres, un syndicat se fonde le 9 novembre avec 87 membres. Dans la Loire-Inférieure, en décembre, on y peut compter 184 adhérents. Celui du Nord réunit, le 28 janvier 1906, 236 membres. Puis se constituent les syndicats de la Marne, du Rhône, du Vaucluse, de l'Aube, de la Somme, du Finistère.

En juin 1906, on comptait dix-sept syndicats. Parmi eux, quatorze appartenaient à la Fédération nationale; deux faisaient partie de la Fédération des amicales; un se déclarait indépendant.

Ce développement ne paraissait pas effrayer le gouvernement; car, le 7 avril 1906, le Ministre de l'Instruction publique, M. Briand, à la tribune du Sénat, plaidait la cause des syndicalistes. « Comment s'étonner que le mécontentement grandisse parmi les fonctionnaires?... Dans leur découragement, ils se tournent vers les ouvriers qui sont des petits, des humbles, des faibles; ils s'aperçoivent que, par le groupement syndical, ces ouvriers ont pu défendre leurs intérêts contre de plus puissants qu'eux; alors ils se disent : « Pourquoi nous-mêmes, « pour lutter contre l'arbitraire, contre le fanatisme, « ne recourrions-nous pas, comme les ouvriers, à la « puissance du syndicat? » En face d'un tel état de choses, le remède n'est ni dans la menace ni dans la persécution... »

De la menace, de la persécution on avait usé cependant. Mais il apparaissait désormais que ces procédés n'avaient pas produit les résultats attendus.

*
* *

Au sein de l'Association générale des agents des Postes, la campagne syndicaliste avait commencé dès le congrès de 1904. On y avait envisagé la suppression de la présidence, pour « rester fidèle à la doctrine des groupements vraiment démocratiques, à base syndicale ». On avait parlé aussi d'une adhésion à la Bourse du Travail : les groupes de province avaient déjà obtenu asile dans les Bourses locales. A Paris, le règlement n'autorisait que l'admission des syndicats.

Plusieurs tendances se dessinaient au sein de

l'Association : elle comptait des révolutionnaires qui réclamaient le syndicat immédiat, plaçant le fait au-dessus de la loi. Certains de ses membres, plus prudents, voulaient conserver l'attitude de modération et de déférence qui avait jusqu'alors assuré aux postiers la bienveillance efficace de l'Administration. Il y avait aussi dans son sein des tacticiens, qui souhaitaient lui donner un programme syndicaliste sans changer ni sa forme extérieure ni son nom, et voulaient ménager les susceptibilités parlementaires sans renoncer aux revendications légitimes ni aux alliances fécondes.

Controverses et négociations se poursuivirent jusqu'au Congrès de 1905, où le problème fut posé dans toute son ampleur. Le comité rédigea même un rapport pour en souligner l'importance. Ses conclusions furent adoptées à l'unanimité moins six voix : « Favorable en principe à la transformation de l'A. G. en syndicat, mais estimant que cette transformation ne paraît pas possible en l'état actuel des choses, le congrès était d'avis de continuer l'orientation de l'A. G. vers la voie syndicale. Il donnait mandat à son Conseil d'administration de mener une campagne énergique auprès du Parlement et dans la Presse en vue de faire consacrer, par des dispositions légales formelles, le droit pour les employés des exploitations industrielles et commerciales de l'État de se syndiquer. »

C'était en définitive la tactique de temporisation qui prévalait. Mais l'Association se pénétrait de plus en plus des méthodes et de l'esprit syndicalistes. Elle parlait au nom du « prolétariat postal » ; elle prétendait conquérir pour lui les droits conférés aux sala-

riés; elle réduisait son conseil au rôle d'un simple comité d'exécution; elle instaurait le régime du mandat impératif. Dans ses rapports avec l'administration, elle devenait farouche et méfiante. Ses dirigeants vantaient les bienfaits de l'internationalisme et parlaient de « marcher à la conquête d'une Patrie unique, où tous les prolétaires pourraient enfin respirer et vivre[1] ! »

*
* *

Les sous-agents étaient dans leur généralité plus timorés. Mais il y avait parmi eux une petite minorité entreprenante et agitée. Entre elle et le gros de l'Association la conciliation ne fut pas possible : dès que la question syndicale fut ouvertement posée, la scission se produisit.

L'Assemblée générale de 1904 avait été saisie de vœux en faveur d'une transformation prochaine en syndicat. L'Association ouvrit alors une enquête sur la légalité et l'opportunité de cette mesure auprès de parlementaires et de jurisconsultes éminents. Les réponses furent loin d'être concordantes. Au Congrès de 1905, un rapporteur spécial en donna connaissance et, au nom du Conseil d'administration, proposa un ordre du jour en faveur du statu quo. On se bornait à émettre le vœu que le projet de loi Barthou fût à bref délai voté et rendît la législation syndicale applicable aux sous-agents. La presque unanimité des provinciaux votèrent d'enthousiasme

1. Discours du Président au banquet du 5 juin 1905.

ces conclusions. La majorité des délégués parisiens au contraire protestèrent. Certains d'entre eux accusèrent le Conseil d'administration de complicité avec les pouvoirs publics. La discussion devint violente; elle se prolongea confusément durant plusieurs séances. L'ordre du jour du Conseil d'administration fut en définitive voté par 444 voix contre 189. Le modérantisme des délégués provinciaux triomphait. Mais les syndicalistes intransigeants décidèrent aussitôt la création d'un syndicat. La grande majorité des sous-agents parisiens démissionnèrent de l'Association générale pour y entrer. Quelques groupes départementaux suivirent l'exemple. Deux mois après sa fondation, le syndicat prétendait pouvoir compter sur 15 000 adhésions.

*
* *

La campagne syndicaliste prend alors un ton plus âpre. Postiers et instituteurs se rapprochent. Fonctionnaires et ouvriers cherchent à combiner leur action.

Le 24 novembre 1905, l'Union fédérative des travailleurs de l'État qui groupe les ouvriers des arsenaux, des monnaies, des médailles, des tabacs, des allumettes, des postes, organise une réunion pour protester contre l'intolérance gouvernementale. Un facteur préside l'assemblée. Agents, sous-agents des Postes, instituteurs y prennent part. A tour de rôle, ils viennent à la tribune exposer leur programme et affirmer leur solidarité avec la classe ouvrière. « Pour obtenir le droit de se coaliser et de se syndiquer, on se déclare disposé à recourir à

tous les moyens, même à la grève générale des travailleurs de l'État. »

Le signal est donné : la propagande se poursuit active, non seulement à Paris, mais dans toutes les grandes villes de France. On dresse un plan de campagne. On décide notamment l'organisation simultanée de meetings, qui, avec la participation des fonctionnaires syndicalistes, se tiendront le même jour dans tout le pays. La Confédération générale promet son concours et donne à cet effet le mot d'ordre aux Bourses du travail.

On juge bientôt utile de coordonner cette action et on fonde « un Comité central pour la défense du droit syndical des salariés de l'État, des départements, des communes et des services publics ». Y adhèrent les syndicats d'ouvriers de services publics (ouvriers des tabacs, des allumettes, des monnaies et médailles, des Postes, agents des lycées, travailleurs municipaux), les associations à tendance syndicaliste (celle des agents des Postes, celle des jeunes facteurs), les syndicats de fonctionnaires (celui des sous-agents, la Fédération des syndicats d'instituteurs). Une commission exécutive de huit membres se met immédiament au travail. Partout où existent des sections des groupements adhérents, devra se constituer un comité local. Les comités locaux se mettront en rapports, sans retard, avec le comité central et son secrétaire général, M. Nègre, instituteur.

C'est à la Bourse du Travail que se tint le Congrès du 21 janvier 1906. La première séance ne manqua pas de pittoresque : quarante délégués étaient déjà dans la salle, quand le régisseur de la Bourse, armé

du règlement, voulut interdire la réunion. Devant le refus des assistants de déguerpir, l'administration n'eut d'autre ressource que de couper la lumière électrique. On siégea à la lueur des chandelles. La présidence fut dévolue au Président de l'Association des agents des postes, M. Subra, et l'on se mit à l'œuvre : désignation de soixante orateurs, délégués pour prendre la parole dans des meetings le dimanche suivant; adoption d'affiches et de circulaires; examen d'un projet d'Union générale de toutes les organisations d'employés et ouvriers de l'Etat, des départements et des communes; sommation signifiée aux députés d'avoir à discuter le projet sur les syndicats professionnels; menaces adressées à tous ceux qui auraient voté contre le projet; tout ce programme fut adopté. Mais ce n'était là qu'une répétition générale.

Huit jours après, soixante représentations intégrales étaient simultanément données à Paris et dans les principales villes de France.

Au manège Saint-Paul quatre mille spectateurs se pressent; le bureau est composé d'un délégué de la Fédération des travailleurs de la marine, d'un instituteur et d'un agent du Mont-de-Piété. Des discours enflammés sont prononcés tour à tour par un postier, une institutrice, deux députés socialistes; puis le secrétaire général de la Confédération générale du travail, Griffuelhes, leur succède : « Au lieu de solliciter le droit au syndicat, déclare-t-il, vous l'avez pris. Laissez-moi vous dire que, puisque vous l'avez pris, on vous l'accordera. Sinon, on vous l'aurait refusé... Quand vous aurez le ventre plein, il sera temps d'aborder, les pieds sur les chenêts, les

débats d'ordre métaphysique ou philosophique. »

A Toulon, la réunion est précédée d'un défilé en ville de cinq mille personnes. A Marseille, quinze cents personnes se réunissent à la Bourse du Travail, sous la présidence d'un instituteur.

Des meetings se tiennent le même jour à Lyon, à Toulouse, à Bordeaux, à Saint-Etienne, Lorient, Brest, Angers, Laval, Reims, Rennes, Amiens, Rouen.

Partout le même ordre du jour est acclamé, affirmant le droit des employés et ouvriers de l'Etat d'exercer les mêmes prérogatives que les travailleurs de l'industrie privée, invitant le Parlement à voter avant le 15 mars le projet Barthou et déclarant que « si, à cette date, satisfaction ne leur a pas été accordée, ils prendront, tant au point de vue politique qu'économique, toutes les dispositions que comportera la situation. »

Ce fut dans le pays un émoi profond. La presse, en des sens divers, mais avec une égale ardeur, se fit violente. Certains journaux sommèrent le gouvernement de reconnaître, sans tarder, des organisations déjà puissantes que nulle mesure ne pourrait entraver. D'autres, au contraire, se plaignirent de la faiblesse gouvernementale et réclamèrent une répression énergique.

Dans les milieux politiques, l'agitation devint angoissante. Au premier moment, on s'abandonna à l'indignation. La prudence calma vite cette explosion de colère, que l'approche des élections rendait au surplus inopportune.

*
* *

Une atmosphère aussi trouble favorisait toutes les agitations. Les syndicalistes en profitent pour mener leur campagne. Le Comité de défense va présenter ses doléances à la Commission du travail de la Chambre et lui notifier son ultimatum, tandis que la Fédération des syndicats d'instituteurs organise une nouvelle réunion publique pour le 22 février, avec le concours d'Anatole France, Buisson, Jaurès, René Renoult, à seule fin de donner une « conférence d'éducation syndicale ».

Puis aux meetings succèdent les congrès. Après la propagande, une période de réorganisation : chacun vient au contact des autres puiser des énergies nouvelles; on entretient le zèle des vétérans; on anime l'ardeur des néophytes; on discute les méthodes et le plan de conduite; on instruit les troupes avant de les mobiliser.

Les 12 et 13 avril 1906, se tient à Paris le premier Congrès des syndicats d'instituteurs : onze d'entre eux y prennent part, trois autres y ont en outre donné leur adhésion. Cent cinquante délégués examinent ainsi l'organisation future de la Fédération, qui est définitivement réglée sur les bases suivantes : les syndicats adhérents resteront autonomes; il n'en pourra exister qu'un seul par département; chacun d'eux enverra au congrès annuel un nombre de délégués proportionnel à son effectif; l'exécution des décisions sera confiée au Conseil fédéral, qui se composera d'une commission exécutive de onze membres

élus par le congrès et de délégués titulaires ou suppléants, élus dans les syndicats à raison de un par cent membres cotisants; à l'issue de chaque congrès, le bureau sera renouvelé; choisi par le Conseil fédéral parmi les membres de la Commission exécutive, il comprendra un secrétaire général, trois adjoints, le trésorier et l'archiviste.

Cette organisation adoptée, plusieurs questions professionnelles sont mises en discussion : celle de la réforme des conseils départementaux, celle des déplacements d'office.

On en arrive enfin au point délicat : l'adhésion à la C. G. T. Le principe de l'affiliation ne rencontre aucune opposition, mais la décision définitive est ajournée au congrès suivant. Certains délégués font au surplus remarquer que l'Union fédérative des travailleurs de l'Etat, dont fait partie la Fédération des syndicats d'instituteurs, a d'ores et déjà adhéré à la Confédération générale du Travail.

*
* *

C'est au même moment que les agents des Postes reprennent, à leur Congrès, le problème syndical. En une année l'état d'esprit s'est sensiblement modifié. Plus d'incertitudes; une volonté déterminée s'affirme. Plus d'aspirations vagues; des résolutions. 80 groupes sur 115 réclament le syndicat. Les opposants tentent vainement d'arrêter l'élan. 9 665 voix sur 11 297 votants sanctionnent un ordre du jour qui affirme le droit de tous les citoyens à se réclamer de la loi de 1884, et la nécessité de la transformation de l'Association générale pour « libérer moralement et économique-

ment le prolétariat administratif; on donne mandat impératif au Conseil d'administration de faire la propagande la plus active et d'user de tous les moyens en son pouvoir, pour que cette modification soit accomplie à l'heure jugée propice et favorable ». La création du syndicat est décidée. On attend la circonstance opportune pour lui donner la vie.

Et après le Congrès, la campagne continue plus ardente encore. Le groupe Rouennais, par exemple, organise un comité de propagande. D'autres fixent des dates ultimes pour la constitution du syndicat, sous la menace d'une scission.

*
* *

Les sous-agents se laissent entraîner à des manifestations violentes. Le 11 avril 1906, à l'improviste, éclate à Paris une grève parmi les releveurs de boîtes, chargeurs, et facteurs d'imprimés. Au moment où huit cents sous-agents sont occupés à trier les imprimés dans la grande salle de l'Hôtel des Postes, un membre de la Commission du syndicat entre et d'une voix forte s'écrie : « Camarades, la grève est proclamée! » Il n'en faut pas plus. La nouvelle est accueillie par des cris enthousiastes. Malgré les exhortations de leurs chefs, les deux tiers des facteurs présents cessent le travail et se rendent par groupes à un meeting organisé au Tivoli Vaux-Hall.

Ce sont les syndicalistes qui ont lancé cette déclaration de guerre : le budget vient d'être voté, sans que les augmentations de traitement promises y aient été réalisées; ils veulent profiter du mécontentement qui règne parmi les facteurs pour obtenir

par leur cohésion la reconnaissance officielle de leur groupement.

Le secrétaire expose ces revendications aux assistants du meeting qui acclament bruyamment la grève. On adresse des appels à la population pour réclamer son appui. On cherche à étendre le mouvement en province.

La Chambre des députés, émue, se saisit aussitôt de l'incident. Le 12 avril, sur une interpellation de M. Sembat, elle approuve à une forte majorité les déclarations du Ministre qui a fait appel aux sentiments de républicanisme des sous-agents pour ne pas prolonger la crise; il promet sa bienveillance à ceux qui reprendront le travail dès le lendemain, mais annonce ses rigueurs contre les rebelles qui se refuseront à céder sans délai.

La grève, dans les réunions publiques, n'en est pas moins accueillie avec enthousiasme; elle est encouragée par les délégués de la Confédération générale du Travail. En province, les facteurs commencent à s'agiter. On signale des troubles dans le service à Marseille, à Lille, à Dijon, à Saint-Etienne. Pour y couper court, le Gouvernement prononce la révocation immédiate de trois cents grévistes, la plupart facteurs d'imprimés, en même temps que la nomination de leurs remplaçants; deux cent cinquante sous-officiers et caporaux sont mis à sa disposition pour faire les distributions en retard.

La situation cependant, quoique encore menaçante, s'améliore d'heure en heure. Un groupe d'agents, des demoiselles du téléphone, les petits télégraphistes veulent se solidariser avec les facteurs; leur appel a peu d'écho. L'Association générale

des agents fait une démarche auprès du Ministre, pour réclamer son indulgence en faveur de camarades « dont elle n'approuve ni l'attitude, ni le langage ». Elle se refuse à marcher à la remorque du syndicat des sous-agents et son comité se prononce énergiquement contre la grève. On ne compte que quinze cents chômeurs.

Au Sénat, le 14 avril, on interpelle à nouveau le Ministre, qui accentue ses déclarations intransigeantes : impossibilité de donner aux facteurs les augmentations de salaire réclamées et de reconnaître un syndicat qui est illégal; irrévocabilité des mesures disciplinaires déjà prises.

Les grévistes font appel au Conseil municipal, dont le bureau tente une démarche de pure forme auprès du Ministre. Ils cherchent en outre à intéresser le public, par un appel à l'opinion. La Confédération générale du Travail essaie de les aider dans la résistance. Mais ils se sentent impuissants. Les défections deviennent de plus en plus nombreuses. Les révocations et remplacements immédiats ont découragé l'ardeur des belligérants. Le 17, ils ne sont plus que sept cents défaillants; et le 18, quatre cent dix.

Le 19 avril, le syndicat, sentant la bataille perdue, envoie une délégation au Président du Conseil pour plaider la cause des révoqués et faire sa soumission. Elle n'est même pas reçue. Le 20 avril, les meneurs abandonnés, découragés, se déclaraient dans l'impossibilité de « demander à leurs camarades un plus long sacrifice ».

L'agitation cependant ne devait pas tarder à renaître.

*
* *

Des manifestations se produisent vers le même temps dans d'autres services publics; elles sont des plus symptomatiques du progrès des idées nouvelles.

Au cours de l'année 1905, les employés des trésoreries générales et des recettes des finances se groupent en syndicat, et leur congrès réunit à Paris neuf cents délégués. Ils s'affilient à la Bourse du Travail, ce qui n'empêche point le receveur central de la Seine, un trésorier général, plusieurs receveurs des finances d'assister à leur banquet et de leur témoigner leur sympathie.

La Fédération des employés d'octroi se plaît à se parer du titre de « syndicat moral ». On y supprime la présidence, qu'on remplace par un secrétariat général. On ne veut plus de « cet état de tutelle qui place une corporation sous la férule d'individualités usant à leur gré des prérogatives dont ils sont détenteurs ». D'autres réclament la transformation complète et définitive en syndicat. Une scission se produit même en 1907 au sein de la Fédération. La presque unanimité des groupes parisiens fondent une fédération dissidente, qui se réclame de la loi de 1884 et prend le titre d'Union syndicale.

L'Union des contributions indirectes, qui, à son congrès de 1906, a résolu d'attendre le vote du projet Barthou avant d'adopter une forme nouvelle, dresse un cahier de revendications personnelles, et tend de plus en plus à devenir un organisme de combat.

Les Amicales d'instituteurs accentuent le ton de leurs réclamations.

*
* *

Les agents de la force publique eux-mêmes donnent pour la première fois des signes d'impatience. A Lyon, ils vont jusqu'à la révolte : du 18 au 24 mai 1905, les gardiens de la paix se mettent en grève.

Leur caisse de retraites, par suite de dilapidations et de négligences, était en déficit. L'autorité préfectorale avait essayé de régulariser la situation en modifiant le règlement de l'institution. Mais les intéressés s'étaient plaints que le nouveau texte lésât des droits acquis. Au nombre de trois cents environ, ils se réunissent un jour pour protester. Dans le feu de la discussion, ils en viennent à envisager l'ensemble de leur condition, et se résolvent à présenter une liste complète de leurs réclamations. Leur ordre du jour exige des augmentations de traitement, des indemnités de logement, l'autorisation de constituer une amicale. Ils n'hésitent même point à voter un blâme à leur commandant, ancien lieutenant-colonel de gendarmerie, et, sans égard à l'anomalie de cette démarche, vont jusqu'à demander sa révocation. Puis, pour marquer la fermeté de leurs résolutions, ils décident que, dans le cas où l'un d'eux serait puni, tous refuseraient de sortir des postes de police et de faire les rondes quotidiennes.

Une telle audace attire sur eux les foudres administratives. Le Préfet, aussitôt qu'il apprend la nouvelle, prononce soixante révocations. En signe de protestation, les agents du poste de la préfecture

ne veulent plus accomplir leur service. Ils sont révoqués à leur tour et remplacés par des gendarmes. Quelques-uns d'entre eux s'en vont de poste en poste exciter à la révolte et décréter la grève, qui est bientôt générale. De tous les postes la préfecture se résout à faire expulser les gardiens de la paix et les remplace par des fantassins et des gendarmes. Lyon se trouve ainsi privée de sa police. Les agressions de malfaiteurs redoublent; c'est à des patrouilles de cuirassiers que l'administration recourt pour sauvegarder la sécurité publique. On est inquiet.

Les élus du département (sénateurs, députés, conseillers généraux et conseillers d'arrondissements), représentants de toutes les opinions politiques, cherchent à s'entremettre. Ils se heurtent à l'opposition administrative, et, dans des communiqués officiels, « déplorent que le Préfet se soit refusé à entrer dans la voie de la conciliation ». Ils lui laissent ainsi qu'au gouvernement l'entière responsabilité des conséquences du conflit et s'engagent à soutenir « les revendications légitimes du corps des gardiens de la paix ». C'est aux grévistes que semblent s'adresser les encouragements et les sympathies des représentants de la population. Que va-t-on faire?

Le maire-député, M. Augagneur, interpelle le Gouvernement à la Chambre. La fermeté des déclarations du Ministre de l'Intérieur, approuvées par une forte majorité, vient seule ébranler la résistance des défaillants : que tous les agents reprennent leur service et on s'emploiera à leur donner satisfaction.

Cet appel à la discipline ne laisse pas indifférents les défenseurs professionnels de l'ordre social qui,

après avoir donné libre cours à leur mécontentement, ne cherchent plus qu'une issue honorable. Deux jours après, tous avaient regagné leur poste, « ne voulant pas laisser plus longtemps en péril les intérêts de la population lyonnaise ». La mutinerie n'avait duré que sept jours. Mais elle avait provoqué une émotion profonde et donné l'alarme.



De leur côté les syndicats d'ouvriers d'État se livrent à de véritables provocations.

Les grèves se multiplient dans les arsenaux. En 1905, il en éclate plusieurs à Brest, parce que des ouvriers ont été punis pour fautes graves et publiques contre la discipline. On constate même à ce moment des actes de sabotage; les comités directeurs des syndicats émettent la prétention de s'ériger en maîtres des autorités dont chacun de leurs membres relève. L'injure devient pour eux un procédé de discussion courant, les manifestations tumultueuses une habitude.

A la fin de 1905, les ouvriers des monnaies cessent tout travail afin d'obtenir des réformes vainement réclamées jusqu'alors. La Fédération des employés de l'État se dispose à intervenir en leur faveur au moment même où ils reçoivent satisfaction.

Les ouvriers des tabacs et des allumettes recourent à la menace pour faire pression sur leurs chefs.

Le sentiment de la force s'exalte au détriment du respect du droit. On devient impatient de tout frein. Le vent de la violence s'est levé. L'orage va bientôt éclater.

II

On avait fondé de sérieux espoirs sur les promesses gouvernementales. L'attente avait été longue. La déception n'en fut que plus cruelle, lorsque, le 11 mars 1907, parut enfin le projet ministériel. Au lieu de donner un statut aux fonctionnaires, il limitait le cercle d'action de leurs groupements professionnels.

Le Comité de défense du droit syndical intervint pour protester. C'est à l'Opinion qu'il s'adressa. Le 22 mars, sa « Lettre ouverte à M. Clemenceau, Président du Conseil des Ministres », fut reproduite dans tous les journaux et affichée sur tous les murs. C'était une véritable déclaration de guerre. Les syndicalistes y revendiquaient avec véhémence les « droits du prolétariat administratif », déclarant vouloir lutter contre le « Moloch insatiable », contre le « Monstre tyrannique et sanguinaire! [1] »

1. « ... Notre droit est formel. Pour nous, en effet, l'idée de contrat est exclusive de celle d'autorité et de gouvernement. Nous ne sommes pas des délégués du pouvoir central, des agents de la force répressive et policière, mais des travailleurs, des producteurs ordinaires, et nous voulons être traités comme tels...

« Comme travailleurs, nous avons non seulement le droit, mais le devoir de nous occuper de l'organisation des forces productives de l'organisation sociale. Dans nos groupements respectifs, nous ne cesserons de combattre la routine, le parasitisme, le favoritisme et surtout l'intrusion de la politique dans les services publics. Car cette intrusion provoque le découragement de tout le personnel; elle lui enlève tout sentiment de responsabilité, tout esprit d'initiative; elle paralyse toutes les volontés;

Certains groupements de fonctionnaires, effrayés d'une telle audace, préparèrent leur retraite ; ils réclamèrent contre l'apposition de leur signature au bas du document et déclinèrent toute responsabilité : tels les employés du Mont-de-Piété, les gardiens de prison, les receveurs et receveuses des Postes, les employés et gardiens de bureaux des

elle dégrade les caractères. Elle abaisse le niveau professionnel et le niveau moral de tous.

« Le prolétariat de l'État, des départements, des communes a conscience qu'en revendiquant le droit d'exercer les prérogatives syndicales au même titre que les travailleurs de l'industrie privée, il tend à substituer à l'anarchie administrative actuelle une organisation plus rationnelle et plus parfaite des services publics et qu'il défend, en même temps que ses intérêts propres, les intérêts de la production. Nous voulons substituer à l'enseignement abstrait, idéologique, encyclopédique de l'État, un enseignement pratique, concret, qui réponde aux besoins réels des différentes populations, aux besoins réels des producteurs; donner aux enfants l'amour du travail, car le travail, jusqu'ici opprimé, spolié, méprisé, doit devenir l'idéal nouveau, le principe de toute vertu, le ciment de la Cité moderne. C'est pour toutes ces raisons que nous repoussons votre contrat. Il s'agit de notre travail, de la chose qui, après l'amour, souffre le moins l'autorité. Pour nous, le travail est chose sacrée, nous refuserons de le prostituer à la raison d'État.

« Monsieur le Président du Conseil, dans un de vos discours, prononcé au Sénat, le 17 novembre 1903, vous disiez : « L'État « a une longue histoire toute de meurtre et de sang. Tous les « crimes qui se sont accomplis dans le monde, les massacres, « les guerres, les manquements à la foi jurée, les bûchers, les « tortures, tout a été justifié par l'intérêt de l'État, par la raison « d'État. L'État a une longue histoire, elle est toute de sang. » Vous le savez mieux que personne : l'essence de l'État est immuable !

« Quant à nous, travailleurs, nous lutterons contre le « Moloch insatiable », contre le « Monstre tyrannique et sanguinaire ». Nous lutterons pour le droit, qui est l'attribut essentiel de la personnalité humaine. »

LE COMITÉ CENTRAL.

Ministères, l'Union des agents sédentaires et celle des officiers des douanes.

D'autres, au contraire, à cet appel, s'enflammèrent d'une ardeur belliqueuse : les travailleurs municipaux, les ouvriers de la Marine, des tabacs, des allumettes, les ouvriers des Postes et Télégraphes, des monnaies et médailles, les jeunes facteurs, les sous-agents des Postes syndiqués, la grande majorité des agents des Postes, dans des réunions spécialement tenues à cet effet, se solidarisèrent publiquement avec le comité directeur.

L'Union du service actif des douanes alla même jusqu'à désavouer et presque révoquer son secrétaire général, parce qu'il avait déclaré au Ministre que son adhésion à la Lettre n'avait pas été « réfléchie ».

Les syndicats d'instituteurs, à leur congrès de Nantes, afin de bien marquer l'esprit dans lequel ils avaient collaboré à sa rédaction et pour mieux affirmer leur devoir de « solidarité ouvrière », décidèrent à l'unanimité leur affiliation à la Confédération générale du Travail.

*
* *

Qu'allait faire le Gouvernement?

On ne tarda pas à l'apprendre. Autant il avait antérieurement hésité sur le parti à suivre, autant, les hostilités déclarées, il montra de décision dans les représailles.

Le Président du Conseil était le plus brillant des journalistes contemporains. Il s'en souvint et rédigea pour les journaux une réponse à la Lettre

ouverte. On vit ainsi, pour la première fois peut-être dans les annales politiques, un chef de gouvernement se livrer à une polémique de presse.

Ce ne fut pas au Comité qu'il adressa directement sa missive, mais aux délégués des instituteurs qui, au début de mars, lui avaient remis un mémoire pour justifier et les syndicats de fonctionnaires et leur admission dans les Bourses du Travail. Le Président du Conseil avait promis de leur répondre par écrit. Il le fit, et avec éclat.

Ce fut une plaidoirie en faveur du projet gouvernemental, en même temps qu'un réquisitoire contre le syndicalisme administratif. Aucun gouvernement, déclarait-il, n'acceptera jamais que les agents des services publics soient assimilés aux ouvriers des entreprises privées, parce que cette assimilation n'est ni raisonnable, ni légitime. Un contrat les lie à la nation. Leur place n'est ni à la Bourse du Travail, ni à la Confédération générale du Travail. Les syndicats sont illégaux. « J'aime à penser, ajoutait-il à l'usage de ses correspondants, que ces simples observations vous rappelleront au respect de la loi. »

*
* *

Le Gouvernement cependant les jugea lui-même insuffisantes. La philippique de M. Clemenceau était du 6 avril. Dans le même temps, le Conseil des ministres décidait de poursuivre les auteurs de la Lettre ouverte. Après avoir discuté avec eux, on les frappait. « La même main, qui avait écrit cette

réponse, signa presque aussitôt la révocation de ces contradicteurs [1]. »

C'était la rupture définitive, irrévocable. Elle servait en même temps de gage à une alliance nouvelle entre le parti gouvernemental et les républicains modérés contre les socialistes.

Onze organisations avaient adhéré à l'affiche. Cinq seulement furent poursuivies. Pour chacun de ces groupements plusieurs représentants avaient donné leur signature. Quelques-uns d'entre eux furent désignés comme victimes expiatoires. Des deux délégués de la Fédération des instituteurs, seul M. Nègre fut déféré au Conseil départemental de la Seine. Parmi les cinq représentants de l'Association des agents des Postes, trois, MM. Amalric, Quilici et Clavier, furent traduits devant le Conseil de discipline, ainsi que le secrétaire général du syndicat des sous-agents, M. Grangier.

Pourquoi ces choix arbitraires? Dans l'espoir de semer la division? D'aucuns ont imputé au Gouvernement ces intentions malignes. La Ligue des Droits de l'homme les lui a reprochées [2]. Quoi qu'il en soit, les fonctionnaires organisèrent des meetings de protestation. Le Comité de défense du droit syndical essaya de provoquer une agitation pour intimider le gouvernement; il fit appel aux députés socialistes, aux syndicats ouvriers; il adressa du Tivoli Vaux-Hall une sommation aux pouvoirs publics en vue de la suspension des poursuites. Ces efforts restèrent

1. Discours de M. Buisson à la Chambre des députés, 2 juillet 1909.
2. Lettre de M. de Pressensé, président de la Ligue, à M. Clemenceau, 11 avril 1907.

vains. Les inculpés passèrent, au jour dit, devant leurs conseils disciplinaires respectifs.

L'accusation portait sur trois chefs : 1° l'affiliation au Comité central pour la défense du droit syndical ; 2° la participation à la rédaction de la Lettre ouverte ; 3° l'adhésion, en tout cas, au fond et à la forme de l'affiche.

La défense invoqua la loi de 1901 pour affirmer la légalité du Comité ; ce n'étaient pas des individus isolés qui s'y groupaient, mais des associations dont les représentants étaient impérativement mandatés.

Aucun des inculpés n'avait apporté à la Lettre sa part, si infime fût-elle, de collaboration.

Quant à l'adhésion à l'affiche, elle avait été donnée non par un ou deux délégués, mais par le Comité intégral de chaque association. C'étaient donc tous ses membres, solidairement responsables, qui devaient être poursuivis, et non quelques-uns d'entre eux.

L'acte reproché aux inculpés, ajoutait la défense, constituait un simple délit d'opinion. On ne pouvait relever contre eux aucun fait d'indiscipline, aucune menace, aucune excitation, aucune insubordination. « Lorsqu'un Ministre manie la polémique avec autant de vigueur que M. Clemenceau, il ne doit pas faire un délit à ceux qui lui répliquent de mettre un peu d'âpreté, eux aussi, dans leurs écrits. »

Les postiers n'en furent pas moins condamnés. Le 26 avril, le Conseil de discipline prononçait la peine de la révocation contre les trois agents et le sous-agent, et celle de l'exclusion des cadres contre le jeune facteur.

Le Conseil départemental de l'Instruction primaire

apprécia différemment les faits et refusa d'appliquer à l'instituteur Nègre la peine de la révocation réclamée par l'administration. Par 15 voix contre 10 et un bulletin blanc, il rendit une décision aux termes de laquelle il affirma que « l'existence de la C. G. T. n'a pas été déclarée illégale par le Gouvernement; que les syndicats de fonctionnaires n'ont pas été formellement interdits par le pouvoir exécutif; que M. Nègre n'a reçu, à aucun moment, de l'administration ni invitation ni ordre de retirer son adhésion à la C. G. T.; qu'il n'a jamais été invité à provoquer la dissolution de la Fédération nationale des syndicats d'instituteurs; que la Lettre ouverte à M. Clemenceau ne revêt dans aucun de ses termes un caractère outrageant ou injurieux. » Aussi, « tout en protestant contre l'adhésion de la Fédération des syndicats d'instituteurs à la C. G. T., dont les principes actuels ne tendent à rien moins qu'à la destruction de l'ordre social, il estima qu'il n'y avait pas d'insubordination de la part de ce fonctionnaire; qu'il ne pouvait donc rendre responsable personnellement M. Nègre, qui n'avait agi que comme délégué de groupements autorisés ou tout au moins tolérés par le Gouvernement ».

La décision du Conseil départemental ne constituait réglementairement qu'un simple avis. Au Préfet de la Seine revenait la responsabilité de la mesure à prendre. Mais il n'y avait pas d'exemple, en fait, qu'il eût passé outre à une proposition d'acquittement délibérée par cette assemblée, où, à côté du directeur de l'Enseignement primaire, de deux inspecteurs, du directeur et de la directrice de l'École normale, siégeaient sept conseillers géné-

raux, six instituteurs et six institutrices nommés par leurs collègues et où par suite se trouvaient représentés et le corps enseignant et les élus du suffrage universel.

Comment cependant concilier la sévérité à l'égard des postiers et l'indulgence pour l'instituteur, associés dans une même action? Quelque tentation qu'il en eût, le Gouvernement ne pouvait point ne pas adopter une conduite uniforme.

Le 29 avril, en Conseil des Ministres, il décida la révocation de tous les fonctionnaires poursuivis, y compris l'instituteur Nègre[1].

*
* *

A la Chambre des députés, on s'émut de cette mesure. Dix-sept demandes d'interpellations furent déposées. Leur discussion ne prit pas moins de quatre séances. On y accabla M. Clemenceau sous le poids des sarcasmes et des reproches. On s'indigna tour à tour de sa bienveillance et de sa brutalité, de ses hésitations et de ses violences. On réclama de lui une politique de fermeté. On lui imputa à crime qu'il eût porté atteinte à l'autorité morale des conseils départementaux et à l'indépendance des instituteurs, puis qu'il exaspérât les impatiences ouvrières, en les voulant étouffer. On stigmatisa son incohérence. Le Président du Conseil, en opposant habilement les unes aux autres les critiques contradictoires qu'on lui adressait, n'eut point de peine à obtenir un blanc-seing.

1. Ce dernier forma un pourvoi pour excès de pouvoir au Conseil d'État, qui le rejeta le 26 mars 1909.

En réalité sa nouvelle attitude s'affirmait : le 15 avril, il avait procédé à l'arrestation de Marck et d'Yvetot, membres influents de la Confédération générale du Travail. Le 29 avril, il révoquait les représentants du syndicalisme des fonctionnaires. Les deux mesures se complétaient : briser les cadres des organisations révolutionnaires, enrayer les progrès du fédéralisme administratif, tel était le programme; le Parlement venait implicitement d'y adhérer.

*
* *

Les groupements de fonctionnaires, syndiqués ou non, entrevoient alors le péril et veulent s'organiser pour le conjurer.

La Fédération nationale des syndicats d'instituteurs adresse à toutes les Amicales un appel pour attirer leur attention sur la révocation de Nègre, qui met en cause l'autorité des conseils disciplinaires et sollicite une intervention énergique. « Groupons-nous pour défendre nos libertés en péril! Tous debout pour la résistance à l'oppression! »

Quelques Amicales, celle du Pas-de-Calais par exemple, tentent de provoquer un mouvement d'opinion contre les révocations arbitraires et votent des ordres du jour de solidarité.

L'Association des agents des Postes prend en faveur des militants privés d'emploi l'initiative d'une souscription, qui attire des dons nombreux à sa caisse. Son congrès annuel se tient en juin 1907; elle le place sous la présidence d'honneur des camarades révoqués et leur adresse des félicita-

tions enthousiastes. Elle réclame leur réintégration et, pour l'obtenir, envoie une délégation aux Ministères de l'Intérieur et des Travaux publics. On y refuse de la recevoir. En signe de protestation, le Congrès « s'engage à n'abandonner les révoqués et leur famille ni moralement ni pécuniairement ». La question syndicale est à nouveau posée. C'est à l'unanimité moins cinq voix qu'on donne mandat impératif au Conseil d'administration et à tous les groupes de Paris et de province d'accomplir, au moment jugé propice, la transformation de l'A. G. en syndicat.

L'unanimité des postiers désormais adhère au syndicalisme. Tous en bloc font cause commune avec les victimes de la répression gouvernementale. Et, du 1er avril au 31 mai, l'effectif de l'Association s'est augmenté de cinq cents adhésions. Dans la lutte elle semble puiser un regain de vie et une ardeur nouvelle.

III

La tactique gouvernementale cependant porte ses fruits. La division se met bientôt dans les rangs des fonctionnaires.

La Fédération des Associations professionnelles, qu'un lien assez lâche avait jusqu'alors maintenue, se disloque. Certains de ses adhérents revendiquent le droit syndical intégral. D'autres se déclarent hostiles à la conception syndicaliste. Quelques-uns

réclament un statut. Certains ne voient dans ce dernier procédé qu'un piège plein de dangers. Tant qu'il ne s'est agi que de protester contre « les mesures attentatoires à la liberté d'opinion[1] », la Fédération a pu garder son unité. Mais aussitôt que s'agitent dans leur précision immédiate le problème syndical, le droit à la grève, l'alliance avec la C. G. T., les contradictions éclatent; on aboutit à d'irréductibles divisions. Quelque temps on essaie de les dissimuler, pour reculer l'inévitable scission. De peur d'y être acculée, vers la fin de l'année 1907, la Fédération s'ajourne à une date indéterminée. Sa succession est virtuellement ouverte.

C'est un « Comité d'études » qui la recueille. Voici dans quelles circonstances. Un haut fonctionnaire du Ministère des Colonies, M. Demartial, venait de faire paraître une série d'études très remarquées sur les fonctionnaires et les fonctions publiques. Quelques agents mêlés au mouvement fédératif, à leur lecture, avaient été frappés du parti qu'ils en pourraient tirer pour l'enseignement de leurs camarades, mal informés. Ils demandèrent à M. Demartial de venir exposer publiquement devant les délégués de divers groupements professionnels le résultat de ses recherches.

La réunion fut organisée le 23 février 1908, sur l'initiative de l'Union générale des services sédentaires des Douanes, dans une des salles de la Bourse du Commerce. Vingt-trois associations de fonctionnaires y étaient représentées. Aux côtés de l'orateur avait pris place M. Buisson, député, qui venait

1. Ordre du jour du 6 mai 1907.

de déposer à la Chambre une proposition de loi sur le statut des Fonctionnaires [1].

On y entendit des allocutions inaugurales du Président de l'Association et de l'organisateur de la réunion, M. Cartier : « Nous n'abandonnons certes pas, déclara ce dernier, le fait et le droit, qui constituaient le corps de notre définition première : notre droit à des groupements corporatifs existants ne peut être mis en doute. Mais il y a autre chose à faire, d'autres droits à conquérir; il ne faut pas s'hypnotiser sur une seule réforme. Il en est d'autres à réaliser, et dans le même temps. » Ce sont elles que M. Demartial proposa à l'activité des assistants : régler le recrutement, l'avancement, la cessation des fonctions, la discipline des fonctionnaires, tel devait être selon lui l'objet de la charte nouvelle. Cette réglementation n'existait pas. Dans l'intérêt public, il importait de l'obtenir.

Afin de préparer une manifestation générale des fonctionnaires en faveur du « statut », d'y intéresser l'opinion, d'en élaborer les divers éléments, on décida de former aussitôt un groupement, avec deux délégués par association.

1. Dans l'exposé des motifs de cette proposition (30 janvier 1908) MM. Buisson, Dubief, Reinach, Dejeante et Viollette rendaient en ces termes hommage à leur inspirateur : « M. Demartial, chef de bureau hors cadres au Ministère des Colonies, a publié sur cette question une série de brillantes études d'administration intérieure et d'administration comparée, qui, finalement, l'ont amené à se poser le problème d'une loi organique sur le Statut des Fonctionnaires. Ce travail nous a paru commander une attention toute particulière. Un effort aussi original, aussi réfléchi pour provoquer la sollicitude du Parlement en lui offrant une large contribution documentaire, méritait de ne pas passer inaperçu. »

Le « Comité d'études » ainsi constitué se mit à l'œuvre. A la suite de nombreuses séances, où des fonctionnaires de tous ordres et de tous grades travaillèrent de concert, il consigna dans un rapport les observations que l'examen de la proposition Buisson lui avait suggérées et l'adressa au rapporteur de la Chambre des députés, M. Chaigne.

Puis, confiant dans l'efficacité de sa besogne, il fortifia son organisation. Des statuts furent rédigés; l'objet de ses recherches étendu à l'ensemble des problèmes qui intéressent la condition matérielle et morale des fonctionnaires; sa permanence assurée. L'autonomie de chacune des associations fut scrupuleusement respectée : il était entendu que les délibérations du Comité n'engageraient aucune d'elles.

En octobre 1908, dix-sept groupements y avaient adhéré, représentant 140 000 membres [1]. Chacun d'eux payait une cotisation proportionnelle au nombre de ses adhérents, suivant un palier à base dégressive. M. Demartial était désigné comme Pré-

1. C'étaient les Amicales des greffiers, des fonctionnaires de la monnaie, des géomètres du cadastre, les Associations des chefs et rédacteurs de la Préfecture de la Seine, du personnel des bureaux des chemins de fer de l'État, des employés de la Caisse des dépôts et consignations, des administrations des colonies, des percepteurs, des agents de l'administration pénitentiaire, la Société des chefs et rédacteurs de l'Assistance publique, des commis des ponts et chaussées, l'Union des contributions indirectes, celle des douanes sédentaires, la Fédération des associations professionnelles, des agents subalternes des ministères, les sous-agents des postes, les instituteurs, les professeurs-adjoints et répétiteurs des lycées.

Au début de 1909, on comptait en outre : l'Union du service actif des douanes, le personnel administratif de la marine, les préposés des eaux et forêts, les employés d'octroi, les secrétaires de mairie; l'effectif total s'élevait à 175 000 adhérents.

sident. Siégeaient au bureau, à ses côtés, un vice-président, un secrétaire, un trésorier. MM. Chardon, du Conseil d'État, et Maxime Leroy, juge de paix, étaient sollicités, en outre, à raison de leur compétence, de prendre part aux délibérations.

Le Comité semblait avoir un programme, une méthode d'action, une direction énergique. Sa forme était nouvelle, sa légalité inattaquable. Son influence insaisissable échappait à toute tentative de mainmise ou d'oppression.

* * *

Le Comité central de défense du droit syndical, tout au contraire, accentue son attitude provocante, ses manifestations bruyantes, ses tendances révolutionnaires, dans le moment même où sa cohésion se relâche.

Sa caisse est à peu près vide. Il perd le concours de plusieurs fédérations ouvrières, dès qu'elles ont reçu l'assurance en haut lieu qu'aucune atteinte ne sera portée à leurs droits. Parmi les associations de fonctionnaires qui aspirent à une transformation, quelques-unes redoutent les menaces gouvernementales et se soucient peu d'en ressentir les effets. D'autres regrettent que « les travaux du Comité se poursuivent sans méthode, sans discipline intérieure »[1], qu'il ait fait des communiqués à la Presse, engageant la responsabilité des associations adhérentes sans avoir sollicité leur assentiment

1. Rapport présenté au Congrès de l'Association générale des agents des postes, avril 1908.

préalable, qu'il ait adressé un appel pécuniaire aux Bourses du Travail et se soit réclamé du patronage de la C. G. T., en dépit du principe de l'autonomie qui a présidé à sa formation. De là des dissensions graves.

L'Association des agents des Postes, en signe de protestation, retire provisoirement son adhésion au Comité central.

Celui-ci cherche cependant à rassembler ses éléments épars. Sur son pressant appel, deux cents délégués assistent, en décembre, à un Congrès, rue de Trétaigne. Mais, loin de servir à resserrer les liens anciens, cette réunion fait éclater au jour les vices de l'organisation du Comité et sa faiblesse.

Ce sont surtout des ouvriers d'État ou de services publics qui s'y assemblent : les travailleurs du gaz, les ouvriers de la manufacture de Sèvres, le syndicat des transports. Peu de fonctionnaires proprement dits : seuls, les syndicats d'instituteurs et le syndicat des sous-agents des Postes; l'Association des agents des Postes, après hésitation, a consenti à y envoyer des délégués.

Le bureau prétend poursuivre la réalisation des vœux communs à tous les fonctionnaires, mais il se refuse à admettre la représentation proportionnelle de chaque groupement au sein du Comité, dans le but d'annihiler l'influence des organisations nombreuses et trop puissantes. On ne découvre de moyens d'action que dans une alliance étroite avec la Confédération générale du Travail. L'Association des Postes devant cette attitude se retire définitivement. Par sentiment de solidarité, elle consent à participer encore aux frais d'un meeting en faveur

de la réintégration des agents révoqués et du droit syndical des fonctionnaires. Mais elle renonce à poursuivre une action commune avec le Comité de défense. Celui-ci perd ainsi son plus gros appoint et surtout un utile contre-poids aux éléments révolutionnaires qui l'envahissent. Il va désormais substituer à la force du nombre la violence, cherchant à se faire illusion à lui-même et aux autres.

*
* *

Des scissions analogues se sont au surplus produites au sein même des associations jusqu'alors les plus unies. Un vent de discorde souffle dans les groupes les plus compacts : les uns inclinent vers la soumission résignée, les autres semblent gagnés à la révolte.

L'Union des agents sédentaires des Douanes traverse en 1908 une véritable crise : des suspicions se sont glissées parmi ses membres, qui s'accusent réciproquement de trahison. L'administration ne se fait pas faute d'ailleurs d'entretenir ces divisions et, en dispensant habilement ici les pénalités, là les faveurs, de stériliser les efforts communs. L'hostilité, d'abord latente, éclate entre les diverses catégories du personnel; on peut un moment croire à la ruine de l'association.

Entre les groupements des divers personnels douaniers règnent des malaises aussi profonds : agents du service actif et du service sédentaire se reprochent leurs attitudes réciproques.

Des sous-agents des Postes se détachent pour former des associations dissidentes, les brigadiers-

facteurs, les facteurs-receveurs, les gardiens de bureau, les facteurs-chefs et sous-chefs, les ruraux.

Les mêmes animosités se marquent ici entre syndicalistes et statutistes, là entre modérés et révolutionnaires. Les apôtres du syndicalisme avec intransigeance se considèrent comme les défenseurs d'un dogme et déclarent traîtres à la cause tous ceux qui se refusent à les suivre. Les autres, attachés au modérantisme pacifique, commencent à se lasser d'être violentés, et plutôt que d'être les dupes d'un pacte d'entente, préfèrent reprendre leur liberté d'action. Beaucoup d'associations traversent une crise où elles risquent de sombrer.

IV

C'est alors que se produit un des épisodes les plus caractéristiques et les plus graves de l'histoire des fonctionnaires, la grève des Postes.

Quelques indications préalables sont indispensables pour en comprendre les origines. Entre le Sous-Secrétariat et l'Association générale des agents, les relations autrefois cordiales étaient, au cours de l'année 1908, devenues très tendues. L'A. G. des Postes s'était placée à l'avant-garde des groupements corporatifs de fonctionnaires; elle avait collaboré à la Lettre ouverte, participé à toutes les manifestations bruyantes qui avaient suivi cette publication, revendiqué le droit syndical, réclamé la réintégration des révoqués. Elle était devenue un

organe de combat admirablement cohérent et particulièrement avisé. Le gouvernement, qui avait décidé la lutte, visa à ruiner cette puissance naissante et déjà redoutable.

Dès les premiers mois de 1908, l'A. G. commence à se plaindre des procédés de l'Administration, qui ne répond pas à ses requêtes, non plus qu'à ses propositions. Le silence du nouveau Sous-Secrétaire d'État, M. Simyan, déjà l'inquiète et l'indispose.

Plusieurs mesures administratives viennent bientôt aggraver ce malentendu. Par une circulaire de 1907, M. Simyan avait prescrit aux chefs de service de ne proposer que 33 p. 100 d'augmentations de traitement au choix au bout de trois ans; sur une première intervention parlementaire, il avait consenti à étendre la proportion à 55 p. 100; mais en 1908, dans des instructions secrètes, il était revenu à sa première décision, cependant condamnée. D'autre part, des receveurs et receveuses avaient été déplacés d'office en grand nombre (plus de deux cents) à la suite d'un reclassement de leurs bureaux; c'était l'application stricte de la loi; mais on y avait procédé sans ménagements, avec une brusquerie qui avait causé des préjudices matériels et un vif désappointement aux intéressés.

*
* *

C'est à partir d'octobre 1908 que ce malaise latent, en s'accentuant, commence à se manifester publiquement. Des meetings de protestation s'organisent. Des appels ardents sont adressés aux postiers par leurs mandataires attitrés. Dans une lettre ouverte

au Ministre, M. Barthou, en date du 31 octobre 1908, le Conseil d'administration de l'A. G. dénonce les actes arbitraires qu'il attribue au Sous-Secrétaire d'État; il se plaint non seulement que les espérances des agents soient déçues, mais encore que leurs intérêts matériels et moraux les plus immédiats soient gravement menacés.

Le 7 novembre, le bureau de l'A. G. convoque tous les agents à une réunion aux Sociétés savantes. Deux mille assistants y acclament le réquisitoire du secrétaire général de l'Association, puis les déclarations du secrétaire de la Ligue des Droits de l'homme qui est venu promettre l'appui de son comité, et, dans un ordre du jour véhément, « dénonçant à l'opinion publique les actes arbitraires et les mesures régressives dont ils sont les victimes, ils chargent leurs mandataires élus de faire défendre devant le Parlement et dans la presse leurs intérêts lésés et leurs droits méconnus ».

Dans les départements, c'est la même agitation qui gronde.

Le Sous-Secrétaire d'État proteste cependant de ses intentions bienveillantes[1]. Il se plaint de ces troubles, mais sans agir pour y mettre fin.

Le Conseil d'administration s'adresse alors aux députés et appelle l'attention de chacun d'eux, individuellement, sur les mesures dont les postiers sont l'objet.

Le Gouvernement se solidarise avec M. Simyan. La Chambre à son tour, le 21 novembre, approuve

1. Voir son discours au banquet donné par l'Orphelinat des agents des P. T. T., 7 novembre 1908.

ses déclarations à une forte majorité. Mais dans sa réponse aux interpellateurs, le Sous-Secrétaire d'État, loin d'apaiser le malentendu, prend à partie l'Association générale en termes véhéments.

Divers incidents soulignent encore son attitude agressive : lors de la réception du comité, M. Simyan adresse au secrétaire général de l'A. G. une admonestation assez vive; le jour même, 18 janvier, celui-ci donne sa démission. En février, M. Simyan refuse de recevoir plusieurs délégations.

Le 8 février, une certaine agitation se produit au Poste central, lors des changements de service. La première brigade quitte la rue de Grenelle « en conspuant Simyan ». La police est obligé d'intervenir. Le 9, le tumulte se renouvelle : à dix heures du matin, lorsqu'apparaît un des chefs, les dames montent sur les chaises et se mettent à siffler. On descend dans la rue. Bagarres, arrestations. A quatre heures, le Sous-Secrétaire d'État reçoit les délégués; il croit opportun de leur donner satisfaction, en rapportant les mesures qui ont provoqué cette manifestation.

Mais la surexcitation ne se calme pas du coup. Le 11 février, un meeting se tient à Grenelle, auquel prennent part deux mille télégraphistes et postiers. « Restez unis, tel est le mot d'ordre; défendez-vous, ainsi que vos militants. » On réclame de l'A. G. une vigoureuse campagne et on fait serment de la soutenir jusqu'à complète satisfaction. Le 18, nouveau meeting aux Sociétés savantes; les orateurs y prennent un ton plus menaçant : « Nous n'avons pas voulu jusqu'ici mêler notre action professionnelle à la lutte politique. On veut nous le faire

regretter. Eh bien, nous ferons, s'il le faut, de la politique! »

*
* *

Les événements vont se précipiter. Le Sous-Secrétaire d'État et l'A. G. ont rompu toutes relations. Le 13 mars, le bureau de l'A. G. est reçu par le Ministre, à qui il vient exposer ses doléances et ses revendications. M. Barthou se montre peu disposé à les accueillir.

Par une curieuse coïncidence, la réunion trimestrielle des ambulants de Paris avait lieu le même jour salle Vianet, quai de la Rapée. Au cours du meeting, on apprend que la délégation est en audience. Les ambulants décident d'aller à sa rencontre pour connaître plus tôt le résultat de l'entrevue. Devant le ministère, ils la rejoignent. De là tous partent en cortège, passent devant la Chambre, encadrés par la police et arrivent rue de Grenelle devant les bureaux du sous-secrétariat.

Ils se heurtent alors à des barrages de gardiens de la paix qui les refoulent dans les rues voisines. Des bagarres se produisent, au cours desquelles sept arrestations sont opérées. On veut envoyer une délégation jusque chez M. Simyan pour réclamer la mise en liberté des manifestants arrêtés. L'officier de paix refuse. Des brigades d'agents arrivent de toutes parts. Un certain nombre de manifestants sont refoulés dans la cour de l'hôtel du Central télégraphique. A ce moment, des télégraphistes viennent prendre leur poste; ils se mêlent à la manifestation. Les agents de service se mettent aux

fenêtres : « Descendez! leur crie-t-on! — Montez plutôt ! » répondent-ils. Les plus audacieux se précipitent dans les escaliers. Le tumulte devient épouvantable. On entonne l'*Internationale*. Des coups de sifflets alternent avec les cris de : « Démission! »

Vainement les chefs, debout sur des tables, essayent-ils de calmer la manifestation qui continue de plus belle. On commence à saccager le matériel, quand la police arrive sous les ordres du Préfet qu'accompagne M. Simyan. On barricade les portes. La police les enfonce et pourchasse les perturbateurs : trente arrestations nouvelles sont opérées.

Ces incidents violents ont causé une profonde émotion. Au Central, rue de Grenelle, les télégraphistes sont très agités. Le lendemain, 13 mars, ils refusent de transmettre les dépêches, pour manifester leur solidarité avec leurs camarades arrêtés la veille; on parle même d'abandonner le travail.

Le jour même, à la onzième chambre correctionnelle, comparaissent les manifestants arrêtés. Leur avocat réclame une remise de l'affaire et leur libération provisoire. L'ajournement au surlendemain est prononcé. Mais le tribunal refuse de mettre les délinquants en liberté. Cette décision augmente l'irritation des postiers.

Le soir, les ambulants et les agents du Poste central se réunissent boulevard de Latour-Maubourg; les postiers des bureaux parisiens, à la gare de l'Est. Ici et là, on s'engage à « intensifier l'action et à poursuivre la lutte jusqu'à complète satisfaction ». Déjà, on constate dans le service la défection de nombreux ambulants.

Le dimanche 14 mars, les journaux annoncent que

des mesures répressives sont prises par l'Administration. Une trentaine de postiers seraient déjà suspendus et traduits devant le Conseil de discipline, aux fins de révocation. De nombreuses réunions se tiennent dans l'après-midi où on prêche la résistance à outrance. L'agitation a déjà gagné Lyon, Marseille, quelques grandes villes de la province.

Le 15 mars, tous les bureaux sont gardés par la police. Au Central, plus aucun travail ne s'accomplit.

Les manifestants arrêtés sont condamnés, pour outrages à un magistrat, à six jours de prison sans sursis.

Le soir, un « grand meeting de solidarité », organisé par l'Association générale, se tient au Tivoli Vaux-Hall. Six mille agents, hommes et femmes, y assistent. On y entend successivement quelques-uns des dirigeants de l'Association, son avocat-conseil, un des agents suspendus, le secrétaire du syndicat des chemins de fer, celui du syndicat des sous-agents. Les ambulants viennent déclarer que, suivant les décisions qui seront arrêtées, ils reprendront ou non le travail. Peu à peu la salle s'échauffe. Le Président met aux voix le principe de la grève. Il annonce des concours étrangers : les postiers anglais mettent à la disposition du Comité vingt-cinq mille francs et offrent de s'imposer d'un franc chaque jour à son profit. Les Allemands enverront dix mille francs. Les États-Unis, l'Italie vont adresser des sommes importantes. D'enthousiasme, on s'engage à une résistance énergique et on applaudit à la grève.

Le 16, un grand nombre d'agents parisiens n'ont pas pris leur service. La plupart des ambulants ont fait défection. Les téléphonistes de plusieurs bureaux

les imitent. Toute la journée, ce sont des réunions, des colloques, l'organisation de permanences. On s'inquiète aussi de l'état de l'opinion publique; on veut la gagner à la cause des grévistes, en dissipant à l'avance ses préventions et sa mauvaise humeur; on veut rejeter toute la responsabilité du mouvement sur la personnalité de M. Simyan. Un chaleureux appel est affiché sur les murs de la capitale.

Le gouvernement, de son côté, résiste à toute tentative de conciliation : « Les employés veulent la bataille, nous l'acceptons; mais de toute manière nous ne céderons pas », tels sont les termes du communiqué officiel.

La grève se généralise. Les ambulants ne partent plus; quelques bureaux de poste sont fermés. Les communications télégraphiques sont interrompues; les lignes gardées militairement; les télégraphistes militaires mobilisés. A la Bourse des valeurs, à la Bourse du commerce, le désarroi est à son comble. Les communications téléphoniques elles-mêmes sont menacées. Paris est à peu près totalement privé de communications avec le reste du monde. Au sous-secrétariat d'Etat, on ne se dissimule plus la gravité de la situation qui s'accentue d'heure en heure. Les chefs de service se multiplient pour tenter, avec quelques employés restés fidèles, de rétablir un peu d'ordre dans le désordre général. Mais, le 18 mars, l'arrêt des services est presque complet.

*
* *

Le Gouvernement, préoccupé de graves difficultés diplomatiques, prend des mesures d'urgence pour

assurer les communications télégraphiques avec l'étranger. Il réquisitionne en même temps les troupes pour le service des postes. En vue de la répression, un décret est promulgué qui attribue au Ministre, en cas de grève, le droit de congédiement immédiat. Par application de ce nouveau règlement, M. Barthou signe sans délai un certain nombre de révocations et sept cents suspensions; puis il adresse aux grévistes un appel pour les inviter à reprendre le service dans les quarante-huit heures.

La Chambre des députés appuie cette attitude résolue de son vote enthousiaste. Elle acclame le Ministre, quand il se déclare prêt à procéder à des mesures plus rigoureuses encore. Elle vote l'affichage de son discours et manifeste, à une imposante majorité, sa confiance absolue dans le gouvernement pour « ramener l'ordre et la paix ».

Dès le lendemain, on peut s'apercevoir des effets de cette attitude : les téléphonistes capitulent; on constate beaucoup de rentrées. Et dans les meetings on parle des « renégats », qu'on ne cesse de flétrir.

Il est vrai qu'on s'y engage encore à continuer la lutte jusqu'à complète satisfaction. Un comité fédéral de grève s'est même constitué, qui comprend les délégués des trois organisations : agents, sous-agents et ouvriers. La Confédération générale du Travail, à son tour, est entrée en lice; mais elle déclare s'abstenir de toute immixtion. Elle se borne à faire appel « à la sympathie du prolétariat » et à promettre son appui moral. Le Comité de défense du droit syndical a formé un Comité de vigilance, prêt à organiser sur-le-champ toutes manifestations utiles. L'Union fédérative des travailleurs de l'État

annonce même l'intervention prochaine de toutes les organisations adhérentes et l'extension du mouvement à toutes les manufactures de l'État et aux chemins de fer.

Mais ce sont là des manifestations vaines : la détente s'accentue. Le 21 mars, le Comité de grève lui-même commence à faiblir; le Gouvernement cherche une formule de transaction. On négocie.

C'est le Syndicat national des ouvriers qui est chargé de ces pourparlers : il ne s'est mêlé qu'après coup et sans intérêt direct au conflit, il semble mieux qualifié pour le clore. Il a deux entrevues successives avec le Ministre, puis avec le Président du Conseil. Les postiers réclament la démission du Sous-Secrétaire d'État et l'impunité pour faits de grève. Le Ministre répond qu'il est impossible au Gouvernement de discuter la démission d'un de ses membres en dehors du Parlement; mais il promet sa bienveillance, tant pour régler la situation présente que pour aplanir toute difficulté dans l'avenir.

Le Comité fédéral de grève se déclare satisfait et propose la reprise du travail. Il envoie des délégués dans deux meetings : à l'un, les grévistes inclinent vers la même solution; mais, à l'autre, ils se refusent à l'adopter et exigent la continuation des hostilités. Les chefs paraissent eux-mêmes débordés par leurs troupes.

Grande réunion le lendemain matin 22 mars, au Tivoli Vaux-Hall. On y trouve les explications incomplètes et on envoie chez le Président du Conseil une nouvelle délégation comprenant trois membres par organisation, pour réclamer des assurances for-

melles sur la démission de M. Simyan et sur la réintégration de tous les grévistes.

L'après-midi, cette délégation vient rendre compte de son mandat : MM. Clemenceau et Barthou, confirmant leurs déclarations de la veille, se refusent à discuter la question du Sous-Secrétaire d'État, mais promettent leur indulgence aux grévistes, si tous reprennent le travail le lendemain. Les délégués ajoutent qu'ils ont l'impression bien nette que la démission du Sous-Secrétaire d'Etat n'est plus qu'une question d'heures. Mais dans le même temps, une interpellation se discute à la Chambre. Le Gouvernement y doit prendre des engagements; il importe de les connaître avant d'adopter une décision définitive. On s'ajourne au lendemain.

C'est le 23 mars au matin que le vote a lieu. A une énorme majorité, la reprise du travail est décidée, et pour le jour même. Vers deux heures, en effet, les grévistes partent en cortège de toutes les permanences pour se rendre dans leurs bureaux respectifs. La grève avait duré près de dix jours.

*
* *

Elle faillit renaître aussitôt.

Suivant une décision prise par le Comité de grève avant de se séparer, une affiche avait été apposée sur les murs de Paris, le mercredi 24 mars, pour indiquer au public les causes du mouvement et le remercier de son appui. « Nous ne reconnaissons plus M. Simyan comme chef, y était-il dit. Nous avons la promesse de voir disparaître son œuvre néfaste ».

Contre les auteurs de ce placard le Gouvernement aussitôt annonce des poursuites à fin de révocation. Les secrétaires des trois organisations signataires sont convoqués pour fournir des explications au Ministre.

C'est le signal d'une agitation nouvelle. Tout le personnel se montre inquiet. On a l'impression que la moindre étincelle peut rallumer l'incendie.

Au Palais-Bourbon, le Gouvernement est appelé sur-le-champ à fournir des explications sur les variations de sa politique, « mélange de manière forte et de manière faible, dit un des interpellateurs, qui crée un malaise de plus en plus aigu ». La Chambre paraît nerveuse; le Gouvernement hésitant; le débat semble confus; l'issue de la lutte incertaine. On se sépare sur une équivoque : aux fonctionnaires on promet un statut légal; mais, par crainte d'une crise ministérielle, on continue à accorder la confiance au Gouvernement et à approuver ses actes.

Celui-ci sent la situation tendue; le lendemain, il décide d'abandonner les poursuites.

Aussitôt tout rentre dans l'ordre. Partout, dans tous les services, le plus grand calme préside à la reprise du travail.

V

La grève avait causé des dommages sérieux au commerce et à l'industrie. Elle avait jeté le trouble dans la vie publique. Après la crise ces traces pou-

vaient être effacées. Ce que rien ne devait faire oublier, c'était la leçon des événements. L'expérience avait révélé la force des associations de fonctionnaires, leur solidarité agissante, l'efficacité de leur union avec le prolétariat ouvrier. On avait éprouvé les effets d'une politique d'oscillation, les périls de l'indécision gouvernementale et des défaillances parlementaires. Le public, d'abord hostile, s'était laissé convaincre par le plaidoyer des insurgés et leur avait au fond témoigné plus d'indulgence que de colère.

De cet enseignement tous les groupements firent leur profit. Le Comité d'études et le Comité de défense du droit syndical, chacun à leur manière, s'y essayèrent. Mais dans ces tentatives simultanées s'accusa de plus en plus l'opposition de leur programme et de leur méthode.

Le premier organise un meeting aux Sociétés savantes, le 2 avril. Le second adresse un appel à toutes les organisations adhérentes qu'il convoque pour le 4 à l'Hippodrome. Le contraste de ces réunions est saisissant.

A l'Hôtel de la rue Serpente, l'accès de la salle est ouvert à tous les fonctionnaires sans exception. Le bureau est composé de MM. Courrèges, secrétaire général de la fédération des amicales d'instituteurs, Demartial, président du Comité d'études, Chardon, maître des requêtes au Conseil d'État, Bouglé, chargé de cours à la Faculté des Lettres. Plusieurs députés prennent place sur l'estrade : MM. F. Buisson, Dubief, Paul Boncour, Joseph Reinach, Steeg.

La salle est houleuse : M. Chardon est désigné pour prendre la parole. Il déclare qu'il croit à

l'avenir du régime parlementaire, mais que la France ne le pratique pas encore comme il convient; les pouvoirs actuellement attribués au Ministre et au Député doivent être réduits : « Quel que soit le député, il ne doit pas être le maître de sa circonscription... Le Ministre n'a pas de pouvoir discrétionnaire; il est le représentant d'un parti au pouvoir qui succède au représentant d'un autre parti... Il faut détruire la notion d'un pouvoir concentré entre les mains d'un petit nombre d'hommes, de douze ministres. Chaque employé de l'État, lorsqu'il exerce ses fonctions, devient lui-même le Gouvernement. » Toutes ces formules recueillent des applaudissements unanimes. Mais l'orateur passe ensuite à la seconde partie du problème : comment réaliser la réforme? C'est au Parlement à donner aux fonctionnaires un statut libéral, inspiré par la justice.

Un tumulte indescriptible se déchaîne aussitôt. Des assistants conspuent les députés présents; d'autres protestent. Les cris s'entrecroisent. Faisant allusion à la grève récente des Postes, l'orateur n'hésite pas à condamner formellement toute interruption d'un service public. Des coups de sifflet se font entendre. « Vive la grève! » crie-t-on de divers côtés. M. Chardon, soutenu par le Président et quelques auditeurs, fait face aux interrupteurs : « Vous ne m'empêcherez pas de dire que toute grève de fonctionnaires, qu'il s'agisse d'un service concédé ou d'un service assuré directement par l'État, est absolument inadmissible, parce que la grève est en contradiction avec la notion même de service public. » Mais le bruit augmente. Un groupe de postiers monte à l'assaut de l'estrade. On échange

des coups. Les syndicalistes ardents essayent de s'emparer de la tribune. Les modérés, à leur tour, les empêchent de parler. On entonne l'*Internationale*. Aucun orateur ne peut réussir à se faire entendre. Le Président arrive néanmoins à monter sur une table pour prononcer les mots : « La séance est levée ! » Mais des assistants ne veulent pas qu'on cède à une « oppression de la minorité » et réclament la continuation de la séance. On finit par décider qu'un représentant de chaque parti aura la parole à son tour. M. Chardon, qui n'a pas quitté la tribune, reprend son discours, condamne de nouveau toute grève dans les services publics et explique l'objet et les avantages du statut. Le postier Grangier vient affirmer la nécessité des syndicats, l'efficacité de la grève, la force de l'union des fonctionnaires avec la C. G. T. Le député Sembat essaye de concilier les deux thèses. On entend encore des allocutions de MM. Demartial, Nègre, Bouglé, Chaigne, du postier Lamarque, de Pataud, le secrétaire du syndicat des électriciens. Dans le tumulte des manifestations qui s'entrecroisent, de plus en plus s'accuse l'opposition intransigeante des deux camps. La séance se termine dans un indescriptible désordre.

*
* *

Les syndicalistes se sont donné rendez-vous pour le surlendemain à l'Hippodrome.

La convocation a été lancée aux fonctionnaires par les syndicats des terrassiers, des maçons d'art et des électriciens. « Fonctionnaires de tous ordres,

soyez avec nous!... Camarades fonctionnaires, la grève générale, vous la ferez avec nous!... »

Ce sont les postiers et les instituteurs syndiqués qui ont entendu cet appel. Dans l'immense hall dès le matin rempli, ils coudoient les maçons aux larges pantalons de velours, les terrassiers à la ceinture de flanelle rouge. Pataud prend le premier la parole. Après lui, les secrétaires du syndicat des terrassiers et du bâtiment; Yvetot, au nom de la Fédération des Bourses du Travail; Merrheim, au nom du Comité de la C. G. T. Au milieu d'eux, le secrétaire du syndicat des sous-agents des P. T. T., celui du syndicat des instituteurs, quelques fonctionnaires révoqués, Grangier, Simonnet, Nègre.

Tous les orateurs, à tour de rôle, font le procès de l'État, du Parlement, des politiciens. On chante les louanges du syndicalisme, la puissance de la C. G. T., « où la place des fonctionnaires est désormais marquée et où ils apprendront l'antimilitarisme, l'antipatriotisme, le sabotage ».

A la réunion on entend donner une suite pratique; aussi propose-t-on la nomination d'un comité, où seraient représentés ouvriers et fonctionnaires et qui serait chargé d'étudier, puis de prendre éventuellement toutes les mesures utiles. Dans l'enthousiasme général, les assistants acclament l'idée préconisée par M. Pataud et votent un ordre du jour, en vertu duquel « ils repoussent tout projet de statut et réclament pour les salariés de l'État et des services publics le droit commun, c'est-à-dire la loi de 1884 avec toutes ses conséquences ». En outre, les travailleurs de l'industrie privée déclarent « se solidariser entièrement avec leurs camarades sala-

riés de l'État dans leur lutte, pour imposer au Gouvernement et au Parlement le respect des libertés syndicales qu'ils ont su conquérir; ils les félicitent de les voir rejoindre l'unité ouvrière organisée dans les Bourses du Travail et de la C. G. T. Ils s'engagent à les soutenir énergiquement dans la lutte qu'ils mènent contre l'État-patron; et au cas où des mesures de répression seraient prises, se déclarent prêts à recourir à tous les moyens en leur pouvoir, y compris la grève générale, pour défendre ceux qui seraient frappés. »

*
* *

Il y eut un moment de panique dans l'opinion. Certains hommes politiques ne cachaient point leur inquiétude. Le Gouvernement se résolut à prendre l'offensive : désireux d'affirmer sa politique et de la consacrer par un triomphe définitif, il n'attendit qu'une occasion de sévir.

Les esprits étaient trop surexcités pour qu'il fût malaisé de les amener à quelque violence. Dans les rangs des révolutionnaires on put entretenir des intelligences et semer d'habiles divisions[1]. Quelques chefs marchèrent de l'avant, sans troupes pour les suivre. Leur déroute était certaine.

Le Comité de grève des trois organisations d'agents, sous-agents et ouvriers avait, en se séparant, confié sa succession à un Comité fédéral, « chargé de veiller à la réalisation des promesses

1. Un des chefs du mouvement a prétendu qu'on lui avait offert une somme de 10 000 francs pour provoquer une nouvelle grève.

gouvernementales et de prendre éventuellement toutes les mesures utiles ».

Le 9 avril, les représentants de l'Association générale des agents s'en vont présenter au Ministre leur cahier de revendications. M. Barthou promet sa réponse motivée pour le 15 mai.

Le même jour, a lieu une assemblée où on fait le bilan de la grève. On y vote des sanctions contre les membres du comité d'organisation « qui ne se sont pas montrés à la hauteur de leur tâche »; contre ceux des adhérents de l'Association qui, ayant un pouvoir moral sur leurs collègues, s'en sont servi pour les dissuader de faire cause commune avec les grévistes; contre les employés des P. T. T. qui ont trahi leurs collègues, en les désignant à leurs chefs comme les auteurs du mouvement. On décide en outre de faire campagne auprès des abstentionnistes, pour les convaincre qu'ils ont causé par leur attitude un préjudice grave aux camarades et les ramener à de meilleurs sentiments en vue d'une reprise du mouvement. L'entrevue avec le Ministre est commentée en termes divers. On s'ajourne pour discuter la transformation effective de l'Association en syndicat et la conduite à tenir le 1er mai.

Le feu couve sous la cendre. Il apparaît que les promoteurs du syndicalisme postal se désavouent les uns les autres, que certains d'entre eux entretiennent l'agitation mal éteinte et cherchent une revanche. Il est manifeste aussi que la masse des postiers est lasse de la lutte dont elle a matériellement pâti, et qu'elle témoigne peu d'entrain à recommencer la bataille. Paris est divisé; la province est tranquille.

Le Gouvernement n'ignore rien de cette situation. Dès ce moment, il se prépare à en tirer parti pour écraser dans son germe la révolte naissante.

Le 15 avril, les postiers, réunis en meeting par les soins des télégraphistes du Central, décident, « non en fait, mais en principe », l'affiliation à la C. G. T. A la demande des groupes de province, le Conseil d'administration de l'Association générale fait faire dans toutes les grandes villes (Rouen, Dijon, Nancy, Bordeaux, Saint-Étienne, etc.) une série de conférences pour exposer le programme des revendications communes et ranimer l'ardeur de tous les militants. Le groupe de Paris-central songe à se joindre à la manifestation ouvrière du 1er mai.

La police suit toute cette campagne attentivement et adresse sur chaque réunion des rapports détaillés. Ce sont des armes qu'on tient en réserve. On va en user. Le 24 avril, le Président du Conseil et le Ministre des Postes ouvrent une enquête sur l'exactitude des propos qui auraient été tenus dans plusieurs meetings. C'est annoncer la répression prochaine et à coup sûr réveiller les passions.

Le Comité fédéral (ancien comité de grève) immédiatement convoque les postiers à un nouveau meeting de protestation et y prêche la résistance. Il dénonce la tactique gouvernementale et essaye de grouper autour de lui tous les mécontents. « Le procès de tendance actuellement engagé, déclare l'Assemblée dans son ordre du jour, n'est qu'une manœuvre destinée à détourner l'attention publique des causes réelles du malaise. Les postiers s'engagent à poursuivre une action ferme et résolue. » Les délégués de l'ancienne grève reçoivent mandat

de se rendre auprès de M. Clemenceau pour lui rappeler ses promesses.

Le 30 avril, le Conseil des ministres décide de déférer au Conseil de discipline à fin de révocation sept postiers, pour invectives publiques contre le Gouvernement et provocations aux pouvoirs publics.

Les agents du Paris-central, en signe de protestation, manifestent le 1er mai : ils chantent l'*Internationale* et conspuent M. Simyan. Sept d'entre eux sont immédiatement suspendus. Trente-neuf ouvriers des lignes sont frappés de la même peine pour avoir chômé le 1er mai.

Dès le 2 mai, le Gouvernement mobilise les troupes de plusieurs corps d'armée et les escadres. Il annonce qu'en cas de grève, il est prêt à assurer le service par la télégraphie sans fil, par les pigeons-voyageurs, les automobiles, et qu'il peut compter sur le concours des chambres de commerce. Il répand le bruit que plus de trois cents lignes télégraphiques ont été sabotées dans Paris. Mais obligé de se rendre à de pressantes instances, il reconnaît aussitôt que l'accident est dû à l'élévation exceptionnelle du niveau de l'eau dans un égoût et doit renoncer publiquement à ses accusations de « malveillance ». Les jours suivants, il procède à de nouvelles suspensions d'agents.

Le 6 mai, une délégation du Comité se présente au Ministère de l'Intérieur. Elle est reçue par les huissiers qui déclarent le Ministre absent. C'est la rupture.

Certains veulent y répondre par la constitution immédiate d'un syndicat. Des conseils de prudence viennent calmer leurs velléités. Le Comité fédéral se

résout à une tactique plus sage. Il décide de déposer les statuts d'un syndicat national des agents des P. T. T.; mais, par une déclaration publique, il s'engage à ne donner à cet acte qu'une portée de pure forme. Le Conseil syndical de vingt-quatre membres ne fonctionnera que sous la tutelle de l'Association Générale des agents jusqu'à l'heure de la transformation complète et définitive.

Le 6 mai, dans un meeting tenu par les agents du Central télégraphique, tous les militants de l'ancienne grève proclament que la formation du syndicat est le premier acte des hostilités et que « la grève est la seule arme qui puisse faire triompher leurs droits ». On décide de s'en remettre « à la sagesse du Comité fédéral pour la déclarer au moment opportun et on prend l'engagement d'honneur de mener la lutte jusqu'à satisfaction complète ». Les réunions se multiplient; ces résolutions y sont acclamées. On se prépare à la grève.

Le Gouvernement ne cesse de l'annoncer comme prochaine. Il opère la réquisition de tous les pigeons-voyageurs et prépare celle des automobiles. Vainement lui demande-t-on de divers côtés de hâter le vote du statut, et, dans un but d'apaisement, d'accorder aux postiers les satisfactions promises. Il veut acculer le Comité fédéral à la grève.

Certains militants entrevoient ses plans et tentent de les déjouer. « Le Gouvernement voulait la grève immédiate, déclarent-ils dans un manifeste. Nous la ferons, si nous y sommes contraints, mais nous la ferons à notre heure. » Ils ne sont pas écoutés : les organisations ouvrières, à leur tour, entrent en lice; les agents des chemins de fer, les

inscrits maritimes, la fédération de l'éclairage se déclarent prêts à soutenir les postiers.

Au meeting du 9 mai éclatent entre les chefs du mouvement des oppositions de tactique. En province règne presque partout le plus grand calme; les agitateurs sont peu suivis. Le Gouvernement est certain de localiser le conflit. Aussi le 11 mai prononce-t-il un certain nombre de suspensions nouvelles, celles entre autres du secrétaire général de l'A. G. L'ancien secrétaire est soumis à enquête.

Appelée à prendre parti sur les interpellations de MM. Sembat et Willm, la Chambre applaudit, le même jour, aux déclarations énergiques du Ministre, et pour bien marquer l'indifférence avec laquelle elle accueille l'attitude des postiers, ajourne la suite du débat au surlendemain.

Le Comité fédéral, averti de la tournure de la discussion parlementaire, se résout à la grève générale. Des exprès sont envoyés dans tous les services, pour donner le mot d'ordre. Le soir, grand meeting à l'Hippodrome; dix mille agents y acclament la lutte à outrance. Un Comité fédéral nouveau est constitué, dont la composition est tenue secrète. Des délégués sont envoyés en province. On réorganise les permanences. Le 12 mai, commence la grève.

*
* *

Les ambulants ont en partie cessé le travail. Mais les services téléphonique et télégraphique ainsi que les bureaux ouverts au public fonctionnent régulièrement: les manquants y sont rares. Le service, en province, est assuré comme de coutume. Dès le pre-

mier jour, on constate que le mouvement n'a pas pris d'extension.

Par contre, le Gouvernement, sans le moindre délai, sévit; il prononce aussitôt 228 révocations. En même temps, il fait venir des troupes destinées à assurer l'ordre et recrute un personnel nouveau afin de combler les vides. Les Chambres de commerce de Paris et des départements se sont entendues pour assurer la réception et la distribution des correspondances commerciales : des automobiles réunies dans la galerie des Machines sont prêtes, au premier signal, à faire le service. Le Gouverneur militaire a consigné la garnison. Les Ministres se sentent maîtres de toutes les positions.

Le 13, la Chambre reprend la discussion de l'interpellation. Tous les partis sont d'accord pour reconnaître que la situation est intolérable. Les adversaires du cabinet eux-mêmes la trouvent intempestive. C'est à une énorme majorité que la Chambre se déclare décidée à refuser le droit de grève à tous les fonctionnaires, fermement résolue à exiger d'eux le respect absolu de la loi et de la discipline, et confiante dans le Gouvernement.

Du côté des grévistes, ce ne sont que défections. Au meeting du Tivoli Vaux-Hall, le soir, on acclame encore, il est vrai, le principe de la grève ; on se livre à de bruyantes manifestations oratoires. A celui de l'Hippodrome, le 14, on essaye de donner le change, pour rallumer l'ardeur des assistants et on fait appel au concours du prolétariat ouvrier. Les délégués des organisations des chemins de fer, du gaz, de l'électricité se déclarent prêts à faire une levée de leurs troupes. L'Union des syndicats de la Seine

est pressentie. En réalité, ce sont des promesses vagues; aucune n'est suivie d'un commencement de réalisation. Le Central télégraphique, lors de la première grève, avait donné le signal de la révolte; il n'y règne aucune effervescence. Le service est partout assuré normalement. Il y a quelques manquants, mais en petit nombre. Beaucoup, qui ont chômé les premières heures, sont déjà par prudence retournés à leur poste. Le Comité fédéral adresse encore un dernier appel : il proclame qu'il y a huit mille grévistes et que le mouvement s'étend. Mais, en même temps, il plaide les circonstances atténuantes : « Le public ne nous tiendra pas rigueur, si nous avons été acculés à quitter le travail. »

On compte 541 révocations. Mais le nombre des rentrées augmente. Seuls les meneurs, par amour-propre ou par obligation professionnelle, continuent à chômer, sans entrain, et leur colère se traduit en de mutuelles récriminations. C'est ainsi qu'à un meeting, le 17, un vif incident se produit entre le postier Subra et Guérard, le secrétaire du syndicat des cheminots. Celui-ci, en dépit de ses offres antérieures, refuse d'organiser la grève des chemins de fer. Il remet à une date ultérieure, mais indéterminée, toute initiative de ce genre. Les autres syndicats ouvriers proclament en termes sonores leur solidarité avec les postiers, mais leur refusent tout appui effectif. La C. G. T. lance un nouvel appel, le 18 mai, « aux travailleurs de France » en faveur de la grève générale. Geste de parade et sans portée !

Les militants grévistes sont dans le désarroi : ils acclament la « grève révolutionnaire, la grève à

outrance », mais ils n'ont pas de troupes, pas d'argent. Tandis que, pour la première grève, l'A. G. avait pu encaisser 46 697 francs de recettes exceptionnelles, elle ne réussit à recueillir alors que 518 francs. A tout prix, il importe de régler la situation. Le 21, le Comité de la C. G. T. décide d'engager les organisations ouvrières à ne pas faire un sacrifice inutile, à renoncer à la grève générale et à provoquer la rentrée dans les services des grévistes non encore révoqués.

C'est au manège Saint-Paul, le même jour, que les postiers proclament la fin de la grève : « Nous sommes vaincus, disent-ils dans leur affiche, mais non découragés... »

*
* *

Après la faillite, il fallut procéder à la liquidation. Elle fut longue et singulièrement mouvementée.

Le Congrès de l'Association générale se tint le 5 juillet 1909. On y vit reparaître les rancunes mal éteintes, les colères rétrospectives, les dissensions toujours renaissantes. L'élection à la présidence fut la première escarmouche. D'aucuns voulaient choisir un révoqué, en manière de protestation. La majorité jugeait cette manifestation déplacée. On transigea : les membres du bureau furent élus sans autre considération que leurs qualités personnelles et sans égard à leur attitude de militants.

Mais, dans les discussions qui suivirent, les mêmes oppositions se marquèrent à nouveau; à tout instant, on sentit un désarroi général. Les uns voulurent réclamer une amnistie; les autres prétendirent

la refuser. Une motion fut déposée dans le but d'affirmer la solidarité de tous les postiers et de renouveler leur engagement, de soutenir pécuniairement et moralement les 805 révoqués, jusqu'à ce que ces derniers eussent repris leur place parmi les camarades. On échangea à ce sujet des propos aigres-doux et on en fut réduit à ajourner le vote.

On en vint aux redditions de comptes; le budget de la deuxième grève se soldait par un déficit de plus de vingt mille francs. Les explications s'échangèrent au milieu des protestations, des récriminations, des interruptions de toutes sortes. Les militants s'entre-déchirèrent.

On aborda enfin l'éternel problème syndical. Ce n'était plus la belle ardeur de jadis; on semblait hésitant, plein de scrupules, de soupçons, de craintes. Le congrès déclara ne rien abandonner de l'idéal syndical, mais en même temps il refusa de voter la transformation immédiate en syndicat. Il affirma la neutralité politique de l'Association et se contenta d'inviter tous les agents à prendre individuellement position pour combattre tous les parlementaires qui avaient méconnu leurs intérêts.

L'action collective et directe semblait quelque peu discréditée. L'Association n'avait plus cette cohésion qui en imposait à tous. Le plan du gouvernement avait réussi : il avait semé la division dans les troupes, la méfiance parmi les chefs; il avait momentanément brisé une puissance jusque-là menaçante.

*
* *

Les syndicalistes étaient en déroute au sein de l'Association. Le syndicat, à son tour, fut condamné à l'inaction. Dès le 6 mai, des poursuites avaient été engagées par le Procureur de la République pour obtenir sa dissolution judiciaire. Sur vingt-sept membres du Conseil syndical, onze donnèrent leur démission. Les autres furent cités à comparaître devant le tribunal correctionnel. Vainement les socialistes demandèrent-ils à la Chambre la suspension de ces poursuites. Le gouvernement repoussa la motion de M. Wilm « au nom de la séparation des pouvoirs ». La Chambre lui donna gain de cause.

Le procès vint à l'audience du 20 juillet. Malgré l'audition comme témoins d'un grand nombre de parlementaires, anciens et futurs ministres, dont quelques-uns plaidèrent la légalité du syndicat, le tribunal condamna les seize administrateurs à 16 francs d'amende, et prononça la dissolution de ce groupement [1].

1. Par un arrêt du 28 octobre 1910, la Cour d'appel de Paris a confirmé le jugement du tribunal de première instance. « Le texte de la loi du 21 mars 1884, dit l'arrêt, et les travaux préparatoires témoignent suffisamment que le législateur n'a entendu donner l'autorisation de former un syndicat qu'aux ouvriers et employés travaillant pour le compte d'un patron qui, par un droit corrélatif, bénéficiait de la même faculté.... La loi est inapplicable aux agents des postes, télégraphes et téléphones qui ne peuvent se dire au service d'un patron et dont les rapports de subordonnés vis-à-vis de l'État ne sauraient être assimilés à ceux qui existent entre patrons et ouvriers, libres de discuter ensemble leurs intérêts respectifs concernant le capital et le travail. »

C'est dans le même temps qu'au sein de la C. G. T. une scission définitive éclatait entre modérés et révolutionnaires, que Niel et Thil, secrétaire général et secrétaire adjoint élus en février dans un but de conciliation, étaient obligés de démissionner et que les organisations ouvrières, divisées, éparpillaient leurs forces.

Ici et là, l'essor du syndicalisme était arrêté. La politique gouvernementale triomphait.

CHAPITRE IV

QUATRIÈME PÉRIODE : 1909-1910
LA TRÊVE

La nouvelle politique gouvernementale.

I. Les associations et syndicats. — La détente momentanée dans le service des Postes. — L'agitation persistante dans d'autres services. — Le mouvement dans la Police.

II. La fédération générale des fonctionnaires. — Sa renaissance; sa nouvelle organisation; ses tendances.

III. Le comité de défense du droit syndical et le syndicalisme.

IV. L'associationisme et le fédéralisme.

V. Le fédéralisme international : les postiers, les instituteurs.

En juillet 1909, le ministère Clemenceau est renversé. M. Briand prend la présidence du Conseil. Les Postes et Télégraphes sont confiés à la direction de l'homme d'État qui, en 1900, avait favorisé l'organisation des grandes associations professionnelles, M. Millerand. L'alliance de ces deux noms synthétise la nouvelle politique. D'abord et par-dessus tout l'apaisement : il faut rétablir l'ordre dans les services, ramener le calme parmi les fonctionnaires, effacer les traces de la lutte. On veut aussi essayer de prévenir les conflits, en supprimant leurs causes : la confiance doit renaître entre chefs et subordonnés.

Il importe enfin de réformer les services publics, pour remédier aux vices de leur organisation. Détente, harmonie, réformes, tel est le programme.

Il est accueilli avec faveur. Parmi les fonctionnaires qui se sont mêlés à l'action, beaucoup déplorent sincèrement les excès auxquels ils ont été entraînés et les alliances compromettantes qui leur ont été imposées. D'autres mesurent avec un effroi rétrospectif les périls du combat. Presque partout règne la lassitude. Les organisations ouvrières, de leur côté, ont vu leur élan brisé, leurs troupes dispersées, leurs chefs désunis. Elles ont besoin d'une trêve pour reconstituer leurs forces. Le pays, trop longtemps troublé, aspire à la quiétude et à l'oubli.

I

Les dernières grèves ont provoqué huit cents révocations. Les postiers ont pu, jusqu'au 1er août, distribuer 68 000 francs de secours à leurs camarades : c'est, en deux mois et demi, un peu moins de cent francs pour chacun d'eux.

Un certain nombre de révoqués (cent cinquante environ), pour gagner leur vie, fondent une société coopérative « la Laborieuse ». Avec un capital de vingt mille francs péniblement réuni, ils veulent organiser des services postaux : la distribution des journaux et des imprimés, les recouvrements, etc. Mais l'avenir de l'entreprise est gros de risques.

La générosité d'un philanthrope permet de fonder à Charenton une cave communiste, pour y occuper

des postiers en chômage. Ce ne sont là que des remèdes d'aventure. Du gouvernement on attend les réparations nécessaires.

Le nouveau ministre, dès son installation, indique nettement ses intentions. Il donne audience aux délégations de tout le personnel et publiquement les assure, à tous les degrés de la hiérarchie, de ses sentiments de justice et de bienveillance. Il réclame la collaboration permanente de toutes les organisations professionnelles; mais, pour la rendre efficace, il conseille aux intéressés d'éviter les divisions, en se répartissant dans les trois seules associations primitives qui correspondent aux catégories hiérarchiques nécessaires. Ce langage marque le retour aux traditions de 1900 et le désir d'assurer l'harmonie dans le personnel.

Le gouvernement se refuse à une réintégration générale des révoqués, qui paraîtrait excuser les fautes passées. Mais il incline à l'indulgence : après examen des dossiers de chaque postulant, et dans la limite des disponibilités de crédits et d'emplois, il procédera à des réintégrations individuelles. Le 13 août, les postiers révoqués, déférant à cet appel, se décident à adresser une requête au ministre. Seuls, quelques militants se refusent encore à faire acte de contrition et renoncent au bénéfice de la grâce ministérielle. Immédiatement, trente réintégrations sont prononcées. Puis, par fournées, elles se succèdent: en premier lieu, parmi les vétérans chargés de famille, ensuite parmi les plus âgés. En moins de deux mois, la plupart des agents, sous-agents et ouvriers suspendus ou révoqués ont repris leur service. Ainsi se prépare la détente.

Mais ce ne sont pas seulement les effets de l'agitation, ce sont ses causes mêmes que le Gouvernement veut faire disparaître. M. Millerand prétend mettre fin au favoritisme et à l'arbitraire. Il annonce qu'aucune réponse désormais ne sera faite aux recommandations en faveur de candidats soumis à examen ou à concours. Il réorganise l'administration centrale de son Ministère, institue un Conseil de directeurs, où toutes les affaires importantes du service sont examinées sous la présidence du ministre. Il réclame des directeurs et en même temps des groupements corporatifs un programme de réformes. Il provoque des relations suivies entre les délégués des agents et les chefs de l'Administration. Et lorsqu'il propose une modification dans les services, il consulte, avant de la décréter, le personnel qu'elle intéresse.

De leur côté, agents et sous-agents semblent momentanément animés d'intentions pacifiques. Ils accueillent avec empressement ces promesses d'accord. Les ouvriers des P. T. T., pendant leur congrès annuel, ne manquent pas d'envoyer une délégation au nouveau Ministre, pour lui témoigner leur attachement, en lui soumettant leurs vœux. En novembre 1909, les sous-agents tiennent leurs assises annuelles. Au banquet de clôture, ils célèbrent leur entente cordiale avec l'Administration.

Ce n'est qu'avec le syndicat des sous-agents, dont l'illégalité vient d'être judiciairement prononcée, que M. Millerand refuse résolument d'entrer en relations.

Parmi le personnel l'union fait de sérieux progrès. On se préoccupe, en novembre, de la sceller

définitivement, et le Conseil d'administration des agents est chargé par les divers groupements d'étudier un programme de fusion.

Dans beaucoup d'autres services se produit la même détente. On fait crédit au gouvernement; on escompte son bon vouloir pour obtenir du Parlement, avant les élections prochaines, le vote du statut et la reconnaissance légale des syndicats de fonctionnaires. Les Ministres, dans chacun de leurs départements respectifs, ont annoncé des réformes. La plupart des organisations se recueillent et attendent.

*
* *

Mais, à vrai dire, toute agitation n'a pas disparu. Quelques groupements ont peine à abandonner leur allure agressive; de nouveaux se constituent. L'accalmie n'est ni générale ni prolongée.

L'Association des agents du service pénitentiaire s'agite, elle envoie des délégations à la Chambre des députés et réclame bruyamment des augmentations de traitement. Les percepteurs, à leur tour, veulent des garanties dans leur carrière. Les employés de perception sollicitent leur titularisation comme fonctionnaires. Les employés d'octroi, par l'organe de leur conseil fédéral, revendiquent l'application du repos hebdomadaire et la réduction de leurs heures de travail. Les agents du service sédentaire des douanes vont successivement réclamer auprès du Président du Conseil, des Ministres des Colonies, des Travaux publics, des Finances, des

Commissions du budget et des douanes du Parlement. Les officiers douaniers se plaignent d'avoir été sacrifiés dans les récentes réorganisations et témoignent publiquement leur déception. Les agents du service actif déplorent l'hostilité de l'Administration et particulièrement la malveillance de certains chefs de cabinet à l'égard de leur Union.

Les Amicales d'Instituteurs mènent campagne pour obtenir la liquidation des pensions dues aux retraités. Elles reçoivent un regain de vie des attaques violentes que dirige l'Épiscopat français contre l'enseignement laïque et des poursuites qu'elles engagent pour y répondre. La Fédération songe même à fortifier son action : au Congrès de Nancy (1909), on discute l'opportunité de son installation définitive, avec un secrétaire appointé, un bureau permanent, un congrès annuel régulier, un organe périodique, mensuel ou hebdomadaire; on se préoccupe d'assurer aux délibérations une plus large publicité.

Les magistrats, à leur tour, commencent à s'agiter. En décembre 1909, les juges suppléants du tribunal de la Seine vont en corps à la Chancellerie présenter leurs doléances et se plaindre de l'ajournement indéfini du vote de leur traitement. En novembre 1910, ils s'adressent aux commissions du budget et de la réforme judiciaire à la Chambre, pour réclamer l'incorporation au budget d'un crédit permettant leur rétribution. Les juges de paix ont, depuis quelque temps déjà, fondé une association. Des magistrats d'Algérie viennent d'organiser un groupement corporatif.

*
* *

Et voici que la police parisienne se décide à prendre part au mouvement, imitant, à quelques années d'intervalle, l'exemple donné par les agents lyonnais. C'est le 1er décembre 1909 que les gardiens de la paix tiennent à Paris leur premier meeting.

Depuis quelque temps, un sourd mécontentement régne dans leurs rangs. Diverses mesures récentes l'ont fait éclater : on a augmenté leurs heures de service et modifié le système de répartition des subventions versées par les particuliers. Cette étincelle a fait jaillir le feu qui couvait sous la cendre.

Une réunion préparatoire a eu lieu dans un café du boulevard Voltaire : on y a désigné deux délégués par arrondissement, chargés d'arrêter le cahier des revendications. Puis, à une grande assemblée, le 1er décembre 1909, trois mille agents sont venus protester contre les abus dont ils se déclarent les victimes. La séance, très calme, s'est passée dans un ordre parfait. On y a proclamé hautement le respect de la discipline; mais on s'est déclaré prêt à soutenir énergiquement les intérêts de la corporation.

Ce langage, nouveau dans la bouche d'agents de la force publique a ému la Préfecture et le Gouvernement qui n'ont pu dissimuler leur inquiétude. Vainement M. Lépine a-t-il attesté que « ce mouvement n'avait pour but que de l'éclairer et qu'il ne pouvait trouver mauvaise cette collaboration, quoiqu'elle fût d'une forme insolite ».

Trois jours après, quarante délégués des gardiens de la paix « sont venus présenter légalement et par voie hiérarchique à la bienveillante appréciation de M. le Préfet de Police leurs légitimes revendications ». Ils lui ont, il est vrai, conféré l'appellation de « leur père à tous », mais pour mieux l'accabler de reproches et de plaintes.

C'est inutilement que le Préfet a essayé alors de mettre les agents de police en garde contre « leurs imprudences », en vain que le Président du Conseil des Ministres leur a adressé un appel cordial et ému où il a réclamé « qu'ils lui fissent confiance, mais qu'ils fermassent leurs oreilles aux mauvaises suggestions[1] ». L'agitation était déjà trop profonde pour que des discours éloquents la pussent calmer.

Un Comité secret s'est constitué parmi les agents de la police municipale. Avec les fonds d'une souscription, on a créé un organe corporatif, *Le Gardien de la Paix*. On a jeté les bases d'une association professionnelle. Les agents de banlieue ont suivi l'exemple.

Le Préfet de Police s'est résolu alors à quelques concessions. Il a proposé de tenir des réunions mensuelles à date fixe, pour y résoudre d'un commun accord les difficultés pendantes. Il a promis de solliciter le concours du Conseil municipal de Paris, afin de réaliser quelques améliorations pécuniaires.

Les Inspecteurs, les secrétaires des commissariats, à leur tour, ont renoncé à la passivité silencieuse. Ils ont réclamé des augmentations de traitement, des conférences périodiques avec le Préfet, la liberté de se constituer en associations.

1. Assemblée générale de la Société de prévoyance de la Préfecture de Police, 5 décembre 1909.

La Préfecture se sent débordée. A tout prix, elle veut s'opposer au développement de ce mouvement corporatif. Le 5 janvier 1910, le Directeur général du service des recherches, recevant trente-quatre sous-brigadiers récemment promus, leur a notifié que « le Préfet de Police était résolu à ne tolérer dans aucun service l'existence de ces parlottes, qui ne sont que des écoles d'insubordination et d'indiscipline ». Au mois de mars, lorsque les gardiens de la paix ont voulu constituer leur association, le Préfet leur a fait savoir qu'il n'admettrait aucun groupement. Les agents ont alors tenu des conciliabules mystérieux, où ils ont envisagé les moyens de vaincre cette résistance administrative; menaçants, ils se sont ajournés au 30 avril, pour aviser aux mesures à prendre en vue du 1er mai. Mais le Conseil municipal a sanctionné de son vote les déclarations énergiques du Préfet (20 juin 1910).

Néanmoins et en dépit des remontrances de leurs chefs, les gardiens de la paix ont continué de s'agiter, et l'heure est proche où on se devra résigner à reconnaître officiellement leurs groupements professionnels.

On a pu récemment constater les progrès que fait dans leurs rangs le mouvement corporatif, lors du renouvellement d'une partie du conseil d'administration de la société de secours mutuels dite Société de prévoyance de la Préfecture de Police, où des incidents caractéristiques se sont produits entre « traditionalistes » et « réformistes ».

On peut surtout marquer le succès de leurs efforts naissants, quand on rapproche de l'opposition irréductible du début l'attitude nouvelle du Conseil

municipal à leur égard : en novembre 1910, le bureau du Conseil municipal ne recevait-il pas officiellement « la commission de cinq membres chargée par la délégation des gardiens de la paix d'exposer aux pouvoirs publics les revendications professionnelles de la police parisienne (augmentation des traitements; réversibilité de la pension; application des peines disciplinaires; tenue de service) »? Qu'est-ce à dire, sinon que les gardiens de la paix sont d'ores et dejà virtuellement groupés, et que, s'ils n'ont pas une association officiellement constituée, ils suppléent à son absence en pratiquant la méthode et les procédés syndicaux?

Au surplus, n'existe-t-il pas une association de la police en France, puisque, depuis cinq ans, la Fédération des sociétés amicales fonctionne, tient des congrès annuels, examine les questions professionnelles et adresse des revendications aux autorités compétentes? A vrai dire, elle n'a été, dans ses débuts, qu'une vaste mutualité, rien de plus. Mais, consciemment ou non, elle marche dans le sillon des groupements corporatifs. En juin 1910, à son cinquième congrès, elle a réclamé une réorganisation administrative des services, une réglementation de l'avancement, de la discipline, le bénéfice du prochain statut des fonctionnaires. « Et qu'on ne songe pas, déclarait l'un de ses membres les plus autorisés, à nous retirer les avantages que nous possédons, car nous ne le supporterions pas! » On ne se contente plus de revendiquer, on menace.

Les commissaires de police ont, eux aussi, leur Amicale, ainsi que les commissaires municipaux, les commissaires ou inspecteurs spéciaux et mobiles

de France, les agents des commissariats de France, d'Algérie et de Tunisie.

Dès lors, quand on voit les auxiliaires les plus précieux de l'autorité, ceux mêmes qui symbolisent la force publique, se mêler ainsi au mouvement, pourrait-on prétendre encore qu'il soit superficiel et passager?

II

Un fait important en atteste la permanence. La Fédération générale des fonctionnaires s'est reconstituée.

De la tourmente le Comité de défense du droit syndical était sorti quelque peu discrédité. L'alliance de ses chefs avec la C. G. T., ses procédés révolutionnaires, ses tendances anarchiques le rendaient suspect même aux plus avancés.

Quant au Comité d'études, aux yeux de certains de ses membres, il ne semblait pas avoir exercé une influence assez active. Il s'était retiré de la lutte, renonçant à conquérir l'opinion publique, impuissant à réaliser l'entente entre les fonctionnaires, inapte à triompher de l'indifférence parlementaire et des résistances gouvernementales. D'aucuns lui reprochaient encore « de s'être identifié avec des personnalités,... de s'être trop confiné dans la théorie [1] ». Sa constitution, ses tendances, son programme ne paraissaient plus à beaucoup de ses adhérents en harmonie avec les nécessités de la situation.

1. Rapport de M. Cartier au Congrès de l'Union des agents du service sédentaire des Douanes, décembre 1909.

Lorsque, après les premiers mois de lassitude et de détente, les associations les plus entreprenantes voulurent à nouveau poursuivre le succès de leurs revendications collectives, il leur apparut que le Comité devait se transformer. Au lieu d'un centre de discussions doctrinales, il fallait créer un organisme agissant. Et ainsi du Comité d'études sortit la Fédération nouvelle.

Ce furent les délégués des Contributions indirectes qui prirent l'initiative de cette constitution. Les agents des Douanes s'y associèrent. En dépit des efforts de MM. Demartial et Chardon, ils provoquèrent à une des séances du Comité un premier vote où, par quinze voix contre dix et une abstention, le principe de la Fédération fut décidé. La validité de cette délibération ayant été contestée, elle fut confirmée dans une réunion spéciale du 25 novembre. Parmi les associations adhérentes la Fédération compta aussitôt l'Association des sous-agents des postes, les Unions du service actif des douanes et des contributions indirectes, la Fédération des employés d'octroi, celle des instituteurs, etc., soit au total 164 000 fonctionnaires.

Le Comité d'études n'en groupait plus que 37 800 et ne gardait comme adhérents importants que les secrétaires et employés de mairie, le personnel des travaux publics, les percepteurs, les agents des administrations centrales.

La Fédération a tenu une première séance le 1er décembre et s'est déclaré à la Préfecture le 4 du même mois comme une Union d'associations régie par la loi de 1901. Mais ce n'est que le 6 février 1910 qu'une assemblée générale des conseils

d'administration des vingt et une associations adhérentes, présidée au Musée social par M. Courrèges, instituteur, a définitivement approuvé la constitution et les statuts de la Fédération.

Chaque association désigne un délégué titulaire et un suppléant pour siéger au Conseil fédéral; ceux-ci ont un nombre de voix proportionnel au chiffre des adhérents qu'ils représentent : une voix jusqu'à 1000 membres; deux voix jusqu'à 5000; trois voix jusqu'à 20000; quatre voix au-dessus de 20000. Une commission exécutive de neuf membres est élue chaque année par le Conseil fédéral dans son sein. Le secrétaire, le secrétaire adjoint et le trésorier forment son bureau.

L'objet de cette Fédération est vaste : elle aspire à coordonner les efforts tentés pour la défense des intérêts professionnels de ses membres, à être leur mandataire régulier et permanent, et en même temps à signaler, en vue de leur suppression, toutes les dépenses inutiles, toutes les organisations surannées, toutes les routines superflues. Elle prétend poursuivre « l'adaptation nécessaire de nos administrations monarchiques à la société moderne ». Pour réaliser son but, elle ne veut user que de moyens légaux et pacifiques; elle se refuse à apporter aucune perturbation à l'ordre public. Elle se donne comme un organe de progrès, étranger à la lutte des partis.

Exposé dans son manifeste, développé dans les déclarations de ses représentants les plus autorisés, confirmé par ses ordres du jour ultérieurs, son programme se différencie principalement de celui du Comité d'études en ce qu'avec le statut, et avant lui, la Fédération réclame le bénéfice de la légis-

lation syndicale : ce « statut collectif » lui apparaît comme la sauvegarde de la liberté. En opposition avec le Comité du droit syndical, la Fédération par contre repousse la grève, qui n'est pas un moyen de défense professionnelle et refuse toute alliance avec la Confédération générale du Travail ou avec les organisations ouvrières.

Mais plus que le programme encore, c'est la méthode qui est changée. D'après les déclarations mêmes des promoteurs, ni l'attitude révolutionnaire des uns, ni la placidité trop confiante des autres ne conviennent aux nouveaux fédérés : ils veulent agir, résolument, dans la légalité.

Un certain nombre d'associations, en dépit de ces assurances pacifiques, hésitent cependant à se ranger sous leur bannière. Tels, par exemple, les percepteurs. Tels surtout les professeurs de lycées et collèges : sollicités d'adhérer à la Fédération, ils ont, avec une prudence extrême, décidé de mettre le problème à l'étude et chargé leur comité de faire une enquête approfondie sur l'organisation, le programme, l'orientation de ce groupement nouveau. Les résultats en doivent être publiés. Si les deux tiers des membres de l'Association ont voté l'adhésion, elle sera de plein droit résolue; si la moitié seulement la réclame, elle sera préalablement discutée en congrès. Ces hésitations s'expliquent par des habitudes professionnelles de réflexion et de critique; elles se justifient aussi par la crainte qu'ont les membres de l'enseignement d'en être réduits, comme gage de l'entente, à renoncer à des avantages exceptionnels et depuis longtemps reconnus à leur profit (conseils professionnels, pensions spé-

ciales, etc.). L'Association des agents des Postes, également, a refusé de s'affilier, mais pour des motifs tout différents : aux unions nombreuses et nécessairement divisées elle déclare préférer les groupements disciplinés et cohérents.

En réalité, la Fédération, pendant les six premiers mois de son existence, s'est livrée à peu de manifestations extérieures. On a bien, avec le concours de ses principaux dirigeants, mais en dehors d'elle, constitué un journal bimensuel, *Le Trait d'Union*, destiné à resserrer les liens des organisations adhérentes et à intéresser l'opinion publique à leur fonctionnement. Mais fondée par un publiciste, qui la dirige sous sa seule responsabilité, cette revue, toute intéressante qu'elle soit, paraît dépourvue d'influence.

La Fédération a essayé de la propagande électorale; elle a soumis aux candidats-députés de 1910 un programme commun, qui comportait la reconnaissance du droit syndical et fédératif, ainsi que le vote d'un statut; elle a engagé ses adhérents à réserver leur voix à ceux qui l'adopteraient. Mais, improvisée en dernière heure, mal coordonnée, cette intervention ne pouvait donner aucun résultat.

Pourquoi donc un organisme créé avec un tel enthousiasme n'a-t-il pas, jusqu'alors, manifesté une activité plus féconde? Ses créateurs mêmes, qui reconnaissent cette inaction et la déplorent, ne sont pas d'accord sur ses causes.

Certains estiment que c'est la cohésion qui lui fait défaut; ils voudraient à sa tête un bureau doté de pouvoirs mieux définis et jouissant de plus d'autorité; comme correctif à la diversité des intérêts que la Fédération représente et à l'indépendance

que jalousement les sociétés adhérentes revendiquent, il faut, disent-ils, une direction centralisée et responsable. D'autres accusent l'erreur initiale de la conception adoptée : une fédération générale, à leurs yeux, groupe trop d'éléments disparates; son action est nécessairement entravée par leur opposition; des fédérations constituées par services ou groupes de services pourraient poursuivre avec plus de méthode et de fruit les revendications communes. Les militants du Comité d'études, comme M. Demartial, considèrent que, par les interprétations auxquelles elle a donné lieu dans l'opinion, par l'allure de provocation qu'elle a revêtue, cette transformation a été de nature à nuire au succès des réformes; seule une organisation prudente, créée pour l'étude, pouvait, par la souplesse de son mécanisme, assurer l'union entre fonctionnaires aussi divisés.

En dépit de ces critiques, malgré ces oppositions, la renaissance de la Fédération a ému vivement l'opinion publique. On a prêté à ses fondateurs des desseins pervers. On les a accusés « de dresser contre l'État la puissance qu'ils tiennent de lui, de s'élever au-dessus de la loi [1] », « d'établir un pouvoir nouveau en face de la représentation nationale [2] ».

Malgré de pressantes sollicitations, le Gouvernement n'a pu néanmoins se résigner à décréter son illégalité [3].

La Fédération continue d'exister; elle est loin d'avoir renoncé à l'action; elle se préoccupe pour

1. Voir *Le Temps*, 27 novembre et 3 décembre 1909.
2. Discours de M. Poincaré à Bordeaux, 28 novembre 1909.
3. Discours du Ministre des Finances à la Chambre des députés, 30 novembre 1909.

l'heure, semble-t-il, de constituer des cadres régionaux et de solides organisations locales, afin d'assurer le succès de son intervention prochaine.

III

Le Comité de défense du droit syndical, d'ailleurs, et les syndicats qui le composent n'ont pas, au cours de l'année 1910, donné plus de signes de vie.

Les syndicats d'instituteurs ont essayé de plusieurs interventions parlementaires pour obtenir la réintégration de leur secrétaire général, M. Nègre. Ils ont même, en dépit du mépris qu'ils affichent pour les ingérences politiques, adressé un appel pressant aux groupes radical et radical-socialiste de la Chambre et sollicité leur appui. Leur réclamation n'a eu d'autre effet que d'associer la majorité des députés aux déclarations intransigeantes de M. Briand et de provoquer de la part de M. Nègre une demande personnelle de réintégration, laquelle, jusqu'à la rentrée des Chambres en novembre 1910, était restée sans réponse.

Le syndicat des sous-agents des postes n'a pas obtenu plus de succès pour M. Simonet, révoqué.

En février 1910, les adhérents du Comité de défense ont publié un manifeste où ils ont réclamé une amnistie pleine et entière pour faits de grève et pour délits d'opinion. Leur vœu n'a pas été mieux exaucé.

Au dernier congrès de la Fédération des syndicats d'instituteurs, s'est même accusé un sentiment général de découragement et de lassitude. Les rapports et comptes-rendus en font foi. « La plupart

des comités d'action ou de coordination ont été constitués, mais en général ils n'ont guère fonctionné. » Les syndiqués se sont refusés en majorité à continuer à Nègre le service d'une indemnité égale à son traitement d'instituteur. Des défections se sont produites, par exemple dans les Deux-Sèvres. Vainement le secrétaire de la Confédération générale du Travail est-il venu, au meeting de clôture, rallumer les ardeurs défaillantes ; vainement un ordre du jour final a-t-il proclamé une fois de plus « le rapprochement nécessaire entre la classe ouvrière organisée et les instituteurs syndiqués, afin de pouvoir résister efficacement à la prétention émise par l'État capitaliste de déformer les cerveaux des enfants, et affirmé le développement constant de l'idée syndicaliste chez les instituteurs ». Le désarroi n'a pu se dissimuler, lorsque la question Nègre est revenue en discussion. Une scission s'est alors produite. Le congrès a décidé « de soustraire M. Nègre aux rancunes politiques amassées contre lui, en l'invitant à ne plus accepter la fonction de secrétaire général ». L'euphémisme de cette formule n'en marquait que plus clairement les difficultés de la situation. M. Nègre, déférant à cette invitation, a écrit aussitôt qu'il cessait d'être secrétaire, délégué à la C. G. T. et membre de la Commission exécutive. La Fédération, de son côté, a décidé le transfert de son siège à Lyon. C'est un peu la dislocation générale.

Les associations qui, sans adhérer au Comité de défense, accusaient les tendances les plus avancées, semblent marquer un temps d'arrêt. Au sein de l'Association des agents des Postes se sont pro-

duites, après les grèves, de nombreuses démissions. Au Congrès de juin 1910, le Trésorier général signale « l'état d'affaissement des finances et la désorganisation des groupes. La situation de la province laisse à désirer; la région parisienne est loin de compter les forces numériques antérieures. » Au 30 juin 1909, l'effectif était de 13060 membres. Au 31 mars 1910, il n'est plus que de 10761. Et un certain nombre d'associations dissidentes en restent encore détachées, notamment celles des receveurs, des rédacteurs, des inspecteurs.

Les militants sont devenus des suspects. M. Pauron, par exemple, si populaire lors des événements de 1909, est, en juillet 1910, accusé de trahison par une grande partie de ses camarades.

On a essayé de l'action électorale. On a voulu se venger des défaillances parlementaires. Un comité central s'est constitué en mars 1910, « pour organiser une propagande contre la réélection des députés qui ont soutenu le ministère Clemenceau, couvert la mauvaise administration et les actes arbitraires de M. Simyan et approuvé la perfidie du chef du gouvernement ! » Des sections locales se sont créées dans les arrondissements les plus importants pour recueillir les fonds nécessaires et mener sur place la campagne. On a fait appel, « au nom de la solidarité, au concours de tous les travailleurs de l'État et des communes », pour « boycotter les parlementaires qui n'ont pas consenti à sacrifier les droits de l'État ». Le syndicat des ouvriers des postes a ouvert une souscription spéciale pour combattre la candidature Simyan, sans vouloir participer à l'action du Comité électoral. Le *Journal des Postes* a proposé

de faire élire un candidat, qui serait à la Chambre le représentant spécial des postiers. Tous ces efforts ont été vains. Le résultat des élections l'a surabondamment prouvé, dans les circonscriptions mêmes où on avait concentré le plus d'efforts.

Infructueux aussi a été l'essai tenté, à la veille des élections, pour réclamer une amnistie générale. Le 1er avril 1910, une forte majorité se retrouvait à la Chambre pour appuyer les déclarations de M. Briand, déterminé à « demeurer maître de la situation et libre de ses résolutions ».

Le nouveau Comité de l'Association des agents des Postes s'emploie à réparer les pertes, et multiplie la propagande pour redonner au groupement son ancienne vigueur.

L'Union des contributions indirectes s'est, à son Congrès de 1910, prononcée avec une remarquable unanimité contre la grève et l'affiliation à la C. G. T. Elle a manifesté son intention « de soutenir, comme par le passé, les associations d'extrême-gauche, mais a refusé de se solidariser avec elles, dans les attitudes où ses principes seraient remis en cause ».

En réalité, le syndicalisme administratif n'a pu encore réparer son échec. Et ce n'est pas la grève des chemins de fer, qui a éclaté en octobre 1910, qui l'en pourra relever.

IV

L'associationisme, par contre, tend à s'assouplir, à s'étendre, à se transformer.

Par une évolution qui commence seulement à se dessiner, et dans laquelle un certain nombre de militants mettent leur espoir, il se crée des groupements locaux entre agents de diverses catégories, réunis par des préoccupations et des intérêts communs, des fédérations entre associations de mêmes services ou entre fonctionnaires appartenant à une même administration. C'est ainsi que les sections parisiennes des contributions indirectes, des douanes, des postes et télégraphes se concertent pour étudier en commun la commune question des indemnités de résidence. Dans le même esprit, facteurs, gardiens de bureau, agents subalternes des administrations centrales tiennent des réunions avec les employés et ouvriers civils de la Guerre, à l'effet de protester contre les conséquences de la loi militaire de 1905 qui, en réservant la grande majorité des emplois aux sous-officiers et rengagés, diminue à l'excès leurs chances d'avancement.

Il y a eu plus que des groupements momentanés. Il s'est constitué de véritables fédérations départementales. En Savoie, professeurs-adjoints, instituteurs, agents voyers, commis des Ponts et Chaussées, sous-agents des Postes, agents des Contributions indirectes ont, vers décembre 1909, formé entre groupes locaux une union, qui se propose de soutenir un programme commun : extension de la loi de 1884 aux fonctionnaires, vote du statut. Des fédérations de même nature se sont constituées dans le Lot, dans les Basses-Pyrénées. On peut deviner aisément l'influence que de semblables coalitions sont en mesure d'exercer sur les élus de chaque circonscription et les résultats qu'elles escomptent.

Il se crée, d'autre part, une fédération postale qui groupe les trois catégories d'agents et, par un Comité confédéral, prétend agir sur l'Administration. Décidée au Congrès de l'A. G. des agents des Postes en juin 1910, elle s'est organisée définitivement au mois de décembre suivant, et a fait place dans son bureau aux délégués de chacune des trois organisations adhérentes. Elle ne fonctionne pas encore qu'elle songe à une alliance avec les cheminots, pour opposer à l'autorité gouvernementale un bloc compact d'intérêts unis.

Les bases d'une fédération douanière sont d'ores et déjà jetées. Les agents du service actif et ceux du service sédentaire, longtemps séparés par des divergences de vues et des distinctions d'origine se sont rapprochés. Les officiers des douanes ont quelque temps hésité à acquiescer à cette entente; des démarches hâtives et un peu maladroites les en avaient éloignés. Elle s'est faite cependant, en dépit de ces malentendus, et aussi malgré les efforts contraires de l'Administration. Elle réunit en un seul faisceau trois organisations autrefois rivales et se propose de coordonner leurs efforts; elle compte même, pour sceller plus solidement leur union, provoquer dans toute la France la création de sections régionales, qui seraient composées des groupes locaux de chacune des associations.

Fédérations locales, fédérations de services, c'est un même réseau qui se tisse, en mailles de plus en plus serrées.

V

Dans le même temps, il va s'étendant sans cesse. Et voici que dans les organisations de fonctionnaires pénètre l'internationalisme.

Des relations très significatives s'établissent par delà les frontières. Au moment des grèves de postiers, les associations d'Italie, d'Angleterre, de Belgique ont déjà affirmé leur solidarité en paroles et en actes : elles ont envoyé des adresses d'encouragement; elles ont participé aux frais de la lutte par des subventions pécuniaires. Dans les congrès récents, des délégués étrangers sont venus apporter aux postiers les sympathies de leurs camarades anglais, belges, italiens, bulgares, etc. De là à la constitution d'une organisation internationale permanente, il n'y avait qu'un pas. On institue, à l'heure présente, un secrétariat chargé des relations de fédération à fédération. Des représentants de tous les pays civilisés doivent prochainement, sur la convocation de l'Association des agents, se réunir à Paris; l'ordre du jour du Congrès appellera la discussion sur « l'établissement de relations internationales entre les Associations, les moyens d'organiser l'aide et la solidarité internationales dans les incidents graves, l'échange d'agents, la simplification des services internationaux ». La Fédération internationale des postiers s'y va définitivement constituer.

*
* *

Dans l'enseignement primaire, le mouvement internationaliste est plus ancien. En 1900, lors de l'Exposition universelle, avait eu lieu déjà à Paris un congrès international. Les maîtres des écoles de tous les États s'y étant rencontrés avaient eu l'occasion de s'entretenir des méthodes et des procédés de l'enseignement. De cet échange de vues, jugeant qu'ils tiraient profit, ils se donnèrent à nouveau rendez-vous.

Le deuxième congrès se tint à Liège en 1905. Vingt et un pays y furent représentés. Après avoir traité de problèmes techniques et professionnels, le congrès mit à son ordre du jour la création d'un bureau international de fédérations d'instituteurs. D'enthousiasme, cette institution fut votée. D'après les statuts, entre les associations ou fédérations nationales d'éducateurs primaires de toutes les nations il était créé un « Comité international ayant pour but de nouer entre leurs membres des liens d'étroite amitié et de solidarité internationales; de contribuer au progrès de l'éducation populaire, au relèvement moral et matériel des instituteurs et à l'établissement de la concorde et de la fraternité entre les peuples ». Chaque fédération affiliée désigna trois délégués et paya une cotisation fixe de quarante francs, ainsi qu'une cotisation proportionnelle de deux francs par millier de membres adhérents.

Le comité s'est réuni depuis lors chaque année. En 1906, il a tenu séance à Munich; en 1907, à Paris;

en 1908, à Londres; en 1909, à Prague, et, en août 1910, un congrès international a eu lieu à Paris.

Douze grandes fédérations y sont actuellement adhérentes, représentant près de 450 000 instituteurs[1]. L'activité du bureau international ne s'applique pas seulement à réunir des documents, des statistiques, des archives, dont les associations affiliées reçoivent communication. Il fait des enquêtes, et organise des discussions générales sur des problèmes qui intéressent la situation morale et matérielle des instituteurs dans chaque pays. On conçoit la pression morale qu'un organe aussi nombreux est capable d'exercer sur l'opinion publique.

A dire vrai, jusqu'à présent, le bureau international s'est surtout préoccupé d'organiser des échanges de vues sur de grands problèmes de technique scolaire. Le congrès de Paris de 1910 a mis ainsi à son ordre du jour la situation statistique dans les différents pays, le principe de l'obligation, le but et l'objet des éléments des sciences à l'école, la préparation professionnelle du personnel, l'éducation post-scolaire. La fédération n'a pas encore d'organe distinct; elle

1. Parmi les plus importantes, en dehors de la Fédération des Amicales françaises, on compte la Fédération allemande, représentant 47 associations et 119 622 membres, — la National Union of Teachers, d'Angleterre, groupant 500 associations et 64 459 membres, — la Fédération générale des instituteurs belges avec ses 9 sections et ses 6 500 membres, — la Société centrale de Bohême, avec 121 associations et 8 000 membres, — la Fédération bulgare qui compte 4 000 adhérents, — le Danmark Lœrerforening, comptant 126 sections et 7 747 membres, — les deux associations de Hollande : le Nederlandsch Ondervij (234 sections, 7 337 membres), et le Bond (203 sections, 7 143 membres), — l'Union générale de Suède (291 cercles, 11 857 membres), — le Schweizerischer Lehrerverein (25 sections, 7 042 membres).

correspond avec les unions adhérentes dans les bulletins spéciaux à chacune d'elles.

Mais si, comme l'a déclaré son président au congrès des Amicales, à Nancy, en 1909, son programme et son but sont restés à l'origine, à dessein, assez vagues, elle commence à avoir la conscience de sa force, ainsi que la vision du large horizon qui lui est ouvert. La voici qui propose désormais comme but à son activité « l'amélioration matérielle de la situation des instituteurs, puis l'internationalisation des programmes et l'internationalisation des diplômes et des grades ». L'organisme n'est encore ni très perfectionné ni très puissant. Mais sur son avenir « on peut nourrir de vastes espérances. »

*
* *

Le mouvement associationiste est donc en plein épanouissement. Depuis juillet 1909, l'agitation extérieure s'est, il est vrai, apaisée. La lutte a été suivie d'une trêve, que ni les efforts des syndicalistes, ni les manifestations isolées des groupements bruyants n'ont réussi à rompre, jusqu'au jour récent où la grève des cheminots a réveillé les ardeurs assoupies et annoncé de nouvelles perturbations sociales.

Mais si, durant ce temps, les associations de fonctionnaires semblent s'être assagies, elles ne sont pas restés inactives. Elles ont travaillé à leur réorganisation et à la mise au point de leur programme.

Durant l'accalmie, en dépit de l'immobilité apparente, se continuent les transformations inévitables et se préparent les luttes fécondes.

TROISIÈME PARTIE

L'ÉVOLUTION DES SERVICES PUBLICS

INTRODUCTION

L'évolution administrative : Les réformes. — L'opinion publique. — La jurisprudence. — Le Parlement.

On a pu caractériser justement le mouvement corporatif des fonctionnaires comme « un de ces bouillonnements de la démocratie, qui ne vont pas sans un peu d'écume[1] ». Mais beaucoup ont entendu le fracas de la tempête, qui ignorent le lent travail des éléments. Sous la poussée continue de l'effort, le bloc qui semblait indéracinable s'est ébranlé. L'Administration, que les révolutions avaient laissée intacte, désormais, sous l'action des groupements professionnels de ses agents, s'achemine vers des voies nouvelles. D'aucuns croient même l'organisme politique menacé.

Unis pour défendre leurs intérêts et réclamer le respect de leurs droits, les fonctionnaires ont entendu travailler en même temps à l'amélioration du service. En dépit de ses propres résistances, malgré la coalition des intérêts particuliers qu'elle avait servis et la force oppressive de ses traditions, la vieille bureaucratie, devant leurs assauts réitérés, a dû céder. Dans le nombre, quelques-unes de leurs

1. M. Buisson. Discours à la Chambre des députés, 2 juillet 1909.

revendications ont réussi à prévaloir. Et insensiblement, sous l'influence du progrès démocratique qui pénètre les institutions les plus conservatrices, sous la pression des événements qui s'imposent aux volontés humaines, mais plus encore sous l'action persévérante de ces groupements corporatifs puissants et résolus, l'Administration a été contrainte à modifier ses antiques errements.

On l'a fait renoncer peu à peu au caprice et à l'arbitraire que l'autorité revendiquait comme ses attributs nécessaires. Elle s'est laissé soumettre à des règles, à un contrôle. Elle s'est pénétrée de franchise, de justice. Elle n'exige plus, comme par le passé, une soumission aveugle à des ordres absolus. Elle accepte la critique; elle sollicite les avis et les concours. Les fonctionnaires cessent d'être les serviteurs, pour devenir en quelque manière les collaborateurs des chefs. Ils réussissent à obtenir, à force de sollicitations tenaces, une rémunération qui leur permette de vivre. Ils conquièrent leur indépendance morale. Dans le même temps, les services publics s'adaptent aux besoins de ceux pour qui ils sont créés. Une évolution se marque ainsi dans les mœurs, dans les procédés, dans les conceptions de la vieille administration française ébranlée. A travers les vicissitudes, les heurts, les obstacles, toutes ces transformations s'accomplissent timidement, mais elles en laissent présager pour l'avenir de plus profondes.

*
* *

Le public n'a pu se désintéresser de ce mouvement. L'éclosion imprévue de force et de vie qui

s'est produite au sein même des administrations publiques, a provoqué chez lui tout d'abord de la surprise, puis de l'inquiétude. Mais les fonctionnaires ont porté leurs réclamations devant le tribunal de l'Opinion. Un certain nombre de citoyens dans le chaos de ces plaintes ont cru démêler des critiques fondées, des revendications légitimes. A l'appel, ils ont répondu. Il leur est apparu que l'intérêt général exigeait qu'ils intervinssent dans le conflit, pour réfréner les violences et calmer les ardeurs excessives. Le public a eu quelque peine à secouer l'apathie à laquelle l'avait accoutumé sa longue impuissance. Sollicité par l'exemple des associations de fonctionnaires, il a renoncé cependant à son indifférence maussade et s'est décidé à agir.

Intervenant de plus en plus dans le fonctionnement de la machine administrative, il s'est peu à peu accoutumé à la surveiller et a créé des associations pour assurer ce contrôle. A la direction des services il songe même à se mêler. Les fonctionnaires réclament une participation dans leur gestion ; pourquoi les administrés y renonceraient-ils ? Et ainsi le mouvement corporatif des fonctionnaires se prolonge en un mouvement d'associations et de ligues privées : le public, à son tour, s'organise, pour faire respecter ses droits. Le syndicalisme des administrés continue et renforce l'action syndicaliste des administrateurs.

*
* *

Ces divers intérêts collectifs réclament des sanctions immédiates. Ne faut-il pas sans retard réparer

les injustices et les abus? Isolés, les fonctionnaires hésitent à entrer en lutte contre l'Administration; groupés, ils songent à mettre en œuvre tous les procédés que la loi offre à leur activité. Ils s'adressent à la justice; ils soumettent à sa censure les décisions de leurs chefs, quand elles leur paraissent illégales; ils demandent aux tribunaux administratifs d'annuler les nominations, les avancements, les mesures disciplinaires, lorsque ces actes sont entachés d'irrégularités.

Par un tel exemple, les simples citoyens apprennent le chemin du prétoire.

Et la Justice, consciente de son rôle, à l'heure grave du conflit, se décide après quelque hésitation à accepter la haute mission arbitrale qu'on lui veut confier. Loin de reculer devant le mouvement, elle le seconde, en le pacifiant. Elle renonce à son antique conception de l'État et s'inspire d'un esprit nouveau.

La juridiction civile et surtout la juridiction administrative marquent toutes les étapes de cette transformation, les préparent ou les coordonnent. Qu'il s'agisse des relations entre l'État et ses agents, ou bien des rapports de l'État et des simples citoyens; qu'il y ait à apprécier l'étendue de la responsabilité de la puissance publique, ou celle des fonctionnaires; qu'il faille limiter les prérogatives de l'autorité, rectifier ses erreurs, réparer ses fautes, mettre en jeu sa responsabilité, la jurisprudence devient chaque jour plus soucieuse de la sécurité, de la dignité et de la liberté individuelles.

*
* *

Comment cette agitation persistante eût-elle pu laisser plus longtemps les pouvoirs publics indifférents? Les fonctionnaires n'ont cessé, dès l'origine, de réclamer des sanctions législatives pour faire reconnaître leurs prérogatives. Des lois sont nécessaires pour éviter l'anarchie sociale, pour marquer les étapes de ces efforts et consacrer leur succès.

Le Gouvernement et le Parlement se sont longtemps complus dans l'indifférence. Puis ils ont prétendu sévir. Ils se sont ensuite risqués à des compromis et ont essayé de la temporisation. Et lorsque l'heure des expédients fut passée, ils durent se résigner à des solutions définitives.

Le Gouvernement annonce une réorganisation administrative. Les Chambres élaborent des projets sur les syndicats, sur le statut, sur les grèves de fonctionnaires. C'est l'organisme politique tout entier dont on prépare la réfection.

Et ainsi se précise, en ses manifestations diverses, en apparence seulement incohérentes, l'évolution profonde qui transforme l'État. Restreint à l'histoire de l'agitation corporative des fonctionnaires, ce mouvement perdrait sa signification vraie. Il importe d'en rapprocher tous les symptômes qui révèlent la puissance et la fécondité de leur action.

CHAPITRE I

LES ESSAIS DE RÉFORME DANS L'ADMINISTRATION

I. La situation des fonctionnaires.

a) *Le recrutement et l'avancement.* — Limitation de l'autorité ministérielle. — La magistrature et les tentatives de réformes. — Les postes et télégraphes : les tableaux d'avancement. — Les régies financières : recrutement et avancement. — Les administrations centrales.

b) *La discipline.* — Nouvelle conception du pouvoir disciplinaire. — Les administrations centrales. — Les postes et télégraphes. — Les régies financières.

c) *Le pouvoir hiérarchique et les notes secrètes.*

d) *L'indépendance morale des fonctionnaires.* Dans leur vie privée. — Dans leurs fonctions.

e) *L'indépendance matérielle.*

II. Le fonctionnement des services. — Les chemins de fer de l'État. — Les postes et télégraphes. — Quelques autres services. — L'Imprimerie nationale.

III. Les satisfactions données au public. — Les simplifications administratives. — Les mœurs administratives.

I

Ce que les fonctionnaires ont avant tout et toujours réclamé, ce qu'ils ne cessent de revendiquer, c'est la sécurité de leur carrière. Victimes de l'arbitraire des chefs, des intrigues des camarades, des immixtions

politiques, ils ont cherché dans le groupement un moyen plus sûr d'obtenir des garanties contre l'instabilité. Associations et syndicats n'ont cessé de demander que le recrutement, l'avancement, la discipline, la retraite de tous les agents soient, par des règles fixes, précises, effectives, soustraits au caprice et à la faveur. En dépit d'efforts persévérants, les fonctionnaires en sont encore à attendre un statut légal. Mais quand on étudie de près le fonctionnement des services publics, on ne peut méconnaître cependant que la réforme partiellement se réalise.

On chercherait sans doute vainement dans ses applications éparses quelque unité. Mais de leur rapprochement se dégage cependant une orientation commune. Le principe même s'impose aux plus rebelles; insensiblement, ou par à-coups, il pénètre dans les milieux les plus réfractaires.

De ces tentatives rudimentaires, diverses, incohérentes parfois, la multiplicité croissante est un symptôme révélateur qui marque les progrès de la réforme et, plus que la propagande doctrinale, y prépare les esprits.

*
* *

Il est un essai récent qui mérite particulièrement de retenir l'attention, tant à raison de l'importance des fonctions auxquelles il s'est appliqué que des controverses qu'il a soulevées et des difficultés qu'il continue à faire surgir.

A quels agents importe-t-il plus, en effet, de jouir durant leur carrière d'une indépendance absolue à

l'égard du pouvoir politique, sinon à ceux qui sont chargés de rendre la justice? Soumettre aux passions électorales, aux influences parlementaires, à l'arbitraire gouvernemental le recrutement, l'avancement, la carrière des magistrats, c'est fausser le mécanisme judiciaire, violer l'égalité des citoyens devant la loi, irrémédiablement compromettre l'avenir de la démocratie. Et cependant, jusqu'en 1906, toute la magistrature était placée exclusivement sous l'autorité souveraine du Ministre de la Justice. L'inamovibilité n'était qu'une apparence de garantie, qui dissimulait bien des abus. « Lorsqu'on étudiait l'organisation judiciaire des divers pays de l'Europe, on ne trouvait nulle part, sauf dans l'Empire ottoman, d'exemple d'une semblable omnipotence [1]. »

Tous les hommes d'État de la troisième République avaient proclamé « l'urgence » d'une réforme. Gambetta, dans son célèbre discours-programme de Belleville, l'avait signalée en 1881 au parti républicain qui revendiquait depuis lors l'honneur de la réaliser. L'intérêt de l'opposition était d'y collaborer. Pendant vingt-cinq ans, on fut impuissant à la tenter [2].

Il fallut cependant, pour donner à l'opinion publique émue de retentissants scandales, un commencement de satisfaction, se résoudre à quelque essai de réforme. En une de ces heures de fièvre où le Parlement s'enthousiasme pour les principes et flétrit les abus, la Chambre des députés, à l'una-

1. Et. Flandin. Proposition de loi déposée à la Chambre des députés le 19 juin 1902.

2. Consulter sur l'histoire et les résultats de la réforme judiciaire : Chardon. *L'administration de la France.*

nimité de 567 votants, invita le gouvernement à la saisir d'un projet de loi réglementant les conditions d'accès et les promotions dans la magistrature. Puis, comme on atteignait la veille des élections, quelques députés de toutes nuances se résolurent à accentuer la manifestation; un modeste article fut inséré dans la loi de finances pour annoncer un règlement d'administration publique sur les garanties spéciales de capacité professionnelle des candidats aux fonctions judiciaires et sur l'institution d'un tableau d'avancement[1].

Le Parlement avait imparti un délai de rigueur au Gouvernement. C'est pour déférer à cette invitation que, après bien des retards et bien des résistances, parut le décret sur la magistrature, fameux désormais dans les annales de l'administration française[2].

Depuis 1810, rien d'essentiel n'avait été changé aux règles de recrutement de nos magistrats, sauf en ce qui concerne les juges de paix, à qui quelques garanties avaient été concédées par le législateur en 1905. La loi n'exigeait des candidats qu'un âge minimum et le diplôme de licencié en droit; elle s'en remettait au Ministre du soin de faire parmi eux un choix. Le nouveau décret institua un concours. Le Garde des sceaux se réservait néanmoins le droit d'arrêter la liste des candidats, pour en éliminer les suspects. Mais il était tenu de suivre l'ordre du mérite dans les nominations aux fonctions de juge suppléant. L'avancement fut réglé suivant des conditions précises. Sur les présentations des chefs de cours et l'avis des Présidents et Procureurs des

1. Article 38 de la loi du 17 avril 1906.
2. Décret du 18 août 1906.

tribunaux, une commission de classement, composée de Conseillers à la Cour de cassation et des Directeurs du ministère de la Justice, dressait le tableau d'avancement. Toute promotion à une classe supérieure, toute augmentation de traitement ne pouvait être prononcée sans inscription préalable à ce tableau.

C'était, on le voit, un régime tout nouveau qu'on instaurait. Le Gouvernement cependant s'était ménagé encore quelques prérogatives qu'il estimait indispensables à l'exercice de son autorité : le Ministre de la Justice, obligé de prendre ses candidats dans la liste de classement, n'était point tenu d'en suivre l'ordre. Il pouvait d'autre part y faire d'office des additions. Les sièges importants, ceux de la Cour de Cassation, de Présidents de Cour d'appel et de Procureurs généraux, ceux de Juges d'instruction, étaient exceptés de la règle. Un certain nombre d'autres dispositions permettaient d'introduire dans l'application du principe de notables exceptions.

Les partisans de la réforme se plaignirent de l'insuffisance du concours pour juger des aptitudes techniques des candidats, du mode de nomination de la commission de classement et de son ignorance des titres professionnels des postulants. Mais loyalement interprété, impartialement appliqué, le système, de l'aveu de tous, pouvait transformer radicalement les mœurs de notre magistrature.

En réalité, à peine vit-il le jour que tout fut mis en œuvre pour en entraver le fonctionnement. Les mesures propres à assurer l'indépendance des tribunaux apparurent à un certain nombre d'hommes politiques comme une atteinte portée à leur

droit de contrôle. Ils assiégèrent la Chancellerie qui ne fit point résistance. Le Garde des sceaux, pour leur donner satisfaction, ajourna la mise en application du décret. Le règlement primitif avait fixé l'établissement du tableau d'avancement au 15 novembre 1906. Un second règlement reporta le délai au 15 février 1907. Ce retard, quelque regrettable qu'il pût paraître, ne compromettait pas le principe.

La Chambre intervint. Deux mois durant, on discuta de nombreuses interpellations relatives au décret, à la suspension de son exécution, à l'ensemble de la réorganisation judiciaire. Toutes les opinions s'y firent jour. Suivant les uns, les nouveaux règlements perpétuaient « le népotisme et le favoritisme, en permettant à la magistrature de se recruter elle-même ». Suivant d'autres, « ils substituaient aux influences politiques les influences mondaines et cléricales ». Le Gouvernement n'hésita pas à condamner son œuvre. Il brûla sur l'autel parlementaire ce qu'il y avait, à contre-cœur, adoré : le concours, selon lui, ne donnait aucune garantie professionnelle et ne permettait pas de contrôler le loyalisme républicain des candidats. Quant au tableau d'avancement, il n'était qu'un leurre. « Le Garde des sceaux, responsable des choix qu'il fait, doit pouvoir les faire librement. » La Chambre suivit cette impulsion et réclama la fin d'un régime provisoire défectueux, s'en remettant au Gouvernement du soin « d'assurer l'indépendance nécessaire aux magistrats et leur fidélité républicaine », en attendant le vote d'une loi organique. On retombait dans les vieux errements[1].

1. Séance du 26 février 1907.

Et cependant, en dépit de ces résistances, l'idée faisait son chemin. Le Gouvernement, malgré son peu d'empressement, se considéra lui-même comme obligé de donner quelque satisfaction aux réformateurs. Il déposa un projet de loi : plus de concours, plus de stage à l'entrée de la carrière; un simple examen professionnel imposé aux candidats que le Ministre librement, sans règles, se réserve de choisir; le tableau d'avancement n'y est plus prévu que comme une formalité sans importance; le Ministre a toute latitude pour promouvoir les magistrats à son gré. Le Gouvernement indiquait ainsi ses préférences pour le système traditionaliste. Le dépôt de son projet n'en allait pas moins remettre le problème sur le chantier parlementaire.

D'autre part, malgré les sollicitations que le Parlement lui avait adressées, le Gouvernement ne crut pas pouvoir abroger purement et simplement les décrets qu'il avait provisoirement édictés. Il demanda au Conseil d'État de l'autoriser à les modifier. On remplaça le concours par un examen et on rendit au Ministre la liberté de ses choix. Pour l'avancement, on lui restitua la plus grande part de son initiative propre (novembre 1907-février 1908).

Tel est le régime auquel nous sommes encore transitoirement soumis. Anormal, sans doute, « essentiellement précaire et insuffisant », comme on l'a proclamé à la Chambre des députés, lors de la dernière discussion du budget de la justice, le 15 novembre 1910. Mais combien différent néanmoins de l'ancien!

Des manifestations récentes révèlent au surplus le progrès des conceptions nouvelles. En février 1909,

le Gouvernement dépose un nouveau projet de loi et prend, à son tour, l'initiative de rappeler au Parlement l'urgence de la réforme. En juillet 1910, il en détache un projet spécial aux juges de paix et propose de fixer dans un règlement d'administration publique, rendu dans les trois mois qui suivront la promulgation de la loi, des garanties spéciales de capacité professionnelle pour les candidats à ces fonctions, en même temps qu'il songe à instituer pour eux un tableau d'avancement. C'est le Ministre qui déclare désormais indispensable « de donner aux juges un statut leur apportant les garanties nécessaires contre des nominations de favoritisme ou d'arbitraire ».

Peut-on nier qu'il n'y ait en vérité quelque chose de changé, et que si le statut des magistrats n'existe pas encore, on ne soit bien près de l'établir? Combien symptomatiques apparaissent ces tentatives de progrès, suivies de reculs momentanés, reprises, puis brusquement abandonnées, pour être recommencées une fois de plus, et qui marquent le besoin des réglementations nécessaires!

*
* *

Dans d'autres services publics, ce statut est déjà institué et il fonctionne. Le Ministre y renonce, spontanément parfois, le plus souvent sous l'action des groupements corporatifs de fonctionnaires, à un autoritarisme sans frein et sans contrôle; il soumet son propre arbitre à des règles; il appelle la surveillance des intéressés sur ses actes; il demande des conseils non plus seulement à ses auxiliaires directs,

mais aux agents inférieurs, le plus bas placés dans la hiérarchie administrative.

Pour entrer dans la carrière, le candidat n'a plus dès lors à solliciter des interventions parlementaires, des influences politiques. Il subit un examen ou un concours. Il ne tient plus sa situation de la faveur ministérielle, mais de ses qualités et de son labeur. Son avancement est soustrait aux fantaisies de ses chefs; une commission de classement apprécie ses notes quotidiennes, et sur tous les griefs qui lui sont reprochés il peut produire ses justifications. A l'arbitraire se substitue la justice. Le sentiment de l'égalité pénètre dans l'organisation de la fonction publique.

Tel est le cas pour l'administration des Postes et Télégraphes; tout d'abord rudimentaires et vagues, les règles de nomination et d'avancement s'y sont peu à peu précisées, fixées, coordonnées. Aux conditions primitives sont venues s'ajouter des garanties et des sanctions, établies en partie d'accord entre le Ministre ou ses représentants et les agents ou les délégués de leurs associations. C'est ainsi que, depuis juin 1906, fonctionnent dans ce service deux tableaux d'avancement, l'un relatif aux classes, l'autre aux grades, et qu'aucune promotion ne peut être faite sans l'inscription préalable sur ces listes. S'agit-il, par exemple, d'une augmentation de classe, c'est-à-dire d'un simple accroissement de traitement qui ne modifie point la situation de l'agent, on différencie ceux qui en bénéficieront au choix, au demi-choix, ou seulement à l'ancienneté. Le choix assure six mois de bonification, le demi-choix la moitié; de toutes manières, il faut un minimum de temps

de services pour y avoir droit. C'est le Conseil d'administration, où, à côté des Directeurs, Inspecteurs et Chefs de service, siègent les délégués des agents eux-mêmes, qui est chargé de dresser les tableaux d'avancement. Depuis l'arrêté du 20 janvier 1910, ces représentants, auparavant désignés par le Ministre, sont élus dans chaque catégorie par leurs camarades. Le Ministre a donc ainsi délégué une part de son autorité à une collectivité, qui compte dans son sein les mandataires des agents inférieurs. Qui n'aperçoit dans cette innovation un bouleversement complet des traditions administratives? Le Ministre, il est vrai, s'est réservé la faculté d'arrêter définitivement les tableaux de classement, d'y apporter, dans des cas exceptionnels, les remaniements, les suppressions qu'il juge utiles. Mais désormais, ces modifications, il les justifie; il s'érige en une sorte de juge d'appel, ayant qualité pour corriger les erreurs ou les injustices. Ce n'est plus tant pour le maintien de ses propres prérogatives qu'afin d'accroître les garanties reconnues aux intéressés, qu'il prétend exercer son droit.

Agents, sous-agents, ouvriers des Postes et Télégraphes se plaignent sans doute de l'insuffisance de cette réglementation et de certains abus qu'elle n'a pu faire cesser; ils déplorent notamment l'existence de fiches secrètes, le mode d'élection de leurs délégués, leur participation restreinte à l'élaboration des listes. Bien des progrès sont à réaliser. Ce mécanisme rudimentaire recevra encore de notables perfectionnements. Mais, tel qu'il fonctionne, il a déjà profondément transformé les rapports de l'Administration et des agents, et de nombreux

groupements corporatifs s'efforcent d'obtenir son extension pure et simple à d'autres services.

*
* *

Il faut que la poussée soit irrésistible pour avoir ébranlé les régies financières. Des régies ! Ce vocable ne porte-t-il pas déjà l'empreinte du passé, évoquant le souvenir de ces fermiers avides, rigoureux et hautains, qui, sous l'ancien régime, assuraient à forfait la levée des traites et des gabelles? Longtemps, en effet, les administrations des finances sont restées attachées à d'immuables traditions; longtemps, leurs chefs, seuls entre tous dénommés « généraux », entourés d'un Conseil, dotés de pouvoirs exceptionnels et d'une autonomie presque complète, se sont considérés comme des secrétaires d'État au petit pied, abusant de leur autorité irresponsable pour asservir des agents désarmés.

Mais un jour vint, nous l'avons vu, où les fonctionnaires de ces services se révoltèrent. Dans les contributions indirectes, dans les douanes, dans les manufactures de l'État, on s'organisa pour protester. Et ces efforts n'ont pas été vains. Après bien des luttes, les associations corporatives ont réussi à faire pénétrer dans ces administrations désuètes un peu d'esprit nouveau.

Désormais, l'autorité des chefs est limitée par des règles, qui assurent au personnel la sécurité et la justice. Pour tous les agents de l'enregistrement, des domaines et du timbre, des contributions indirectes, des douanes, des manufactures de l'État, depuis les décrets organiques du 2 février 1907, il

existe en fait un véritable statut. Le recrutement comporte à la base un concours. Nul ne peut en outre être nommé soit au grade inférieur, soit à un poste plus élevé, sans justifier de conditions expressément déterminées. Des tableaux d'avancement sont dressés annuellement par chaque Directeur général en Conseil d'administration. Les promotions sont réglées au choix et au grand choix; tout un système de majorations, rigoureusement décomptées au profit de tel ou tel agent, restreint les droits des chefs en limitant leur appréciation. Le personnel, il est vrai, ne collabore point directement à l'établissement de ces listes, il ne prend point part aux décisions du jury de concours. Tout son effort tend à obtenir des améliorations à cette réglementation encore imparfaite, et il ne se passe guère de mois qu'il ne s'en réalise.

Une fois créée, cette organisation subit de perpétuelles retouches. Les groupements de fonctionnaires y travaillent sans relâche; c'est par leurs propres efforts que les douaniers, par exemple, en mai 1908, ont obtenu l'établissement d'un concours à tous les degrés de la hiérarchie, « pour permettre aux plus humbles de s'élever au plus haut »; ils ont même dressé en 1909 un programme général de réformes qui est actuellement à l'étude. Dans toutes les régies se continue ce travail de perfectionnement incessant, avec la collaboration du personnel que certains Ministres n'hésitent pas à proclamer particulièrement féconde [1].

1. Rapport du Ministre des Finances au Président de la République, mai 1908.

*
* *

Les bureaux des ministères qui, placés près des puissants du jour, participent à leur influence et ont été longtemps modifiés au gré de leurs caprices, qui ont connu l'instabilité perpétuelle et l'infinie diversité, semblent depuis quelques années appelés eux-mêmes à plus de fixité. Sans doute il dépend encore d'un Ministre qui passe de modifier par un simple décret l'organisation des services, de créer ou de supprimer des directions, d'augmenter le nombre des employés, de modifier le chiffre des traitements. Mais, dès 1906, le Gouvernement, dans sa déclaration inaugurale, proclamait la nécessité d'entrer résolument dans la voie des réformes durables et, un an plus tard, le Président du Conseil invitait le Conseil d'État à prendre toutes délibérations utiles « pour uniformiser dans la plus large mesure du possible le statut des fonctionnaires des administrations centrales ». En novembre 1909, la Chambre des députés, à son tour, réclamait du Gouvernement « l'unification des règles d'avancement et des traitements des administrations centrales ». Et voici qu'en octobre 1910 une commission est instituée pour rechercher les moyens de réaliser cette réforme [1].

1. « L'unification complète des règles d'avancement, déclare, il est vrai, le Président du Conseil dans son rapport au Président de la République, ne peut encore être poursuivie par le Gouvernement, qui doit attendre le vote du projet de loi sur le statut des fonctionnaires déposé sur le bureau de la Chambre le 30 juin dernier. Quant à la question des traitements qui a été laissée en

Partout où cette réglementation existe déjà, elle se perfectionne. Là où elle est absente, elle s'institue. L'autorité ministérielle ainsi peu à peu se tempère, se limite et se morcelle.

*
* *

Du même coup, la discipline perd de sa rigidité. Elle s'imprègne de libéralisme. Appliquée avec plus de discernement, elle est aussi supportée avec plus de résignation. A la répression exercée sans contrôle et subie avec impatience se substitue la règle librement acceptée, parce qu'on la sait juste et nécessaire.

Le pouvoir disciplinaire cesse d'être l'attribut exclusif de l'autorité; il devient juridictionnel. Ce n'est plus le chef qui punit les infractions à sa volonté; c'est en quelque sorte la corporation tout entière qui sanctionne l'ordre établi et réprime par l'entremise de ses délégués toutes les violations qui le peuvent compromettre. Une procédure s'institue, avec des débats contradictoires, des formalités substantielles, des délais et des recours. Le délinquant est jugé par un tribunal professionnel qui prononce la sentence, ou dont tout au moins l'avis s'impose à l'autorité compétente pour statuer. L'acte de police est remplacé par une décision quasi-judiciaire.

dehors de ce projet de loi, j'estime, au contraire, d'accord avec M. le Ministre des Finances, que le moment est venu d'en faire l'objet d'une étude d'ensemble, en vue de rechercher si et dans quelle mesure la péréquation peut être réalisée. »



Cette conception moderne a déjà inspiré un certain nombre de réglementations. Chaque jour elle se précise en s'élargissant; chaque jour elle reçoit des applications nouvelles.

Aux membres de l'enseignement, aux magistrats, des garanties sont depuis longtemps accordées contre les mesures arbitraires. Le Ministre ne peut les révoquer ni même les déplacer, sans remplir préalablement certaines formalités substantielles et généralement sans prendre l'avis de conseils disciplinaires. Le contrôle des Conseillers à la Cour de cassation assure aux juges une sentence éclairée, impartiale et bienveillante. Les juridictions universitaires (conseils départementaux, conseils académiques, conseil supérieur de l'Université) comprennent toujours des membres élus par leurs pairs et affranchis par leur origine des préjugés administratifs. Quelque imparfaits que fussent encore ces organismes, ils n'en constituaient pas moins de notables exceptions dans le désordre où se complaisait l'arbitraire ministériel. Les efforts des fonctionnaires tendirent à obtenir des administrations qu'elles s'inspirassent de ces exemples.

Instituer une procédure précise, qui sauvegarde les droits des inculpés et leur assure tous les moyens de défense, substituer à la décision du chef le jugement de conseils professionnels, où à côté des supérieurs trouveraient place des pairs élus par les intéressés, tel fut le programme général dont les asso-

ciations et fédérations ne cessèrent de poursuivre la réalisation.

A travers les multiples et changeantes réglementations des administrations centrales de ministères on peut aisément suivre le progrès de ces idées. C'est dans celles des départements de l'Agriculture, de l'Instruction publique et du Commerce qu'elles semblent le plus efficacement appliquées. Ici, la rétrogradation et la révocation ne sont prononcées par le Ministre qu'après avis d'un conseil de discipline, où siègent des camarades de l'intéressé désignés à l'ancienneté; l'inculpé peut demander à être entendu et citer tous les témoins qu'il juge utiles à sa défense. Là, les arrêtés de révocation doivent être motivés et plusieurs des membres du conseil sont élus par leurs camarades au scrutin secret.

*
* *

Les agents, sous-agents et ouvriers des Postes ont obtenu l'institution de conseils de discipline, dont l'autonomie croît à chaque réorganisation; la participation du personnel, les garanties données à l'inculpé y prennent de plus en plus d'importance.

Jusqu'en 1901, ces conseils, consultés par le Ministre sur toute infraction entraînant une pénalité grave, ne comprenaient que de hauts fonctionnaires : les Directeurs, le Chef du cabinet, les chefs du bureau du personnel.

En 1901, on y introduit deux agents, désignés annuellement par arrêté dans chacune des onze catégories entre lesquelles le personnel se trouve réparti.

En 1906, se réalisent d'importants progrès : à côté du conseil de discipline central sont institués des conseils régionaux placés plus près de l'intéressé et plus aptes à apprécier l'importance relative de ses fautes. C'est à eux qu'est réservée la connaissance des faits comportant des peines de moyenne gravité. Le prévenu peut non seulement demander à comparaître en personne, mais encore se faire assister d'un défenseur, camarade du même grade ou avocat de profession. Le dossier est mis à sa disposition, trois jours au moins avant la séance. En aucun cas, les peines proposées par le conseil ne peuvent être aggravées par le Ministre.

En 1907, nouvelle étape. C'est à l'élection que seront nommés les représentants du personnel. Tous les trois ans, les agents de chaque catégorie désigneront deux délégués et quatre suppléants. On reconnaît à l'inculpé le droit de récusation.

Enfin, par les règlements des 18 et 19 janvier 1910, l'élection des délégués est désormais entourée de garanties qui rappellent, dans leur détail précis et minutieux, toutes les mesures prises par le législateur pour assurer la sincérité et la liberté du suffrage universel. Avec quel souci des droits de la défense la procédure en outre est-elle organisée! L'intéressé et son avocat doivent être introduits devant le conseil avant l'ouverture des débats; il y est donné lecture du rapport disciplinaire. Puis interrogatoire du président ; questions posées par chacun des membres du conseil; réponses de l'accusé et de son défenseur; délibération à huis clos. Le Président met aux voix la proposition du chef de service signataire du rapport; en cas de rejet, il

consulte ses collègues sur l'application des sanctions les plus fortes, en suivant l'ordre décroissant. Les votes ont lieu à main levée. En cas de partage, l'égalité bénéficie à l'inculpé. On réintroduit ensuite l'intéressé et son défenseur pour leur faire connaître la décision adoptée; mention en est consignée au registre. Toutes ces prescriptions ne semblent-elles pas, en vérité, empruntées à un Code d'instruction criminelle?

Est-ce à dire que, minutieusement réglé de la sorte, ce mécanisme ait atteint son dernier degré de perfection, et qu'il satisfasse ceux pour qui il a été établi? Les postiers réclament l'égalité numérique des élus du personnel et des délégués du Ministre au sein du conseil, l'exclusion des chefs de cabinet qui ignorent le fonctionnement du service et n'apportent aux délibérations que des préoccupations politiques, la publicité des séances, des décisions motivées. L'évolution est loin d'être achevée. Mais que de transformations profondes accomplies en moins de dix ans!

*
* *

Elles ont eu leur répercussion dans les régies financières. Les décrets de 1907 y ont institué un conseil de discipline, qui comprend des représentants de la haute administration et deux agents du grade de l'inculpé. Ce dernier doit recevoir communication de toute la procédure; il y peut répondre par mémoire écrit; il peut demander également à être entendu. Mais le conseil n'a encore que voix consultative; le nombre des collègues de l'employé

incriminé qui y figurent est relativement infime (deux sur sept); les droits de la défense restent imparfaitement assurés.

Aussi en 1909 a-t-on apporté à l'institution quelques-unes des améliorations que les agents réclamaient : on reconnaît au prévenu le droit de récuser un de ses camarades délégués et on entoure sa défense de garanties nouvelles. Représentation en nombre égal des supérieurs hiérarchiques et des camarades de même grade que l'agent poursuivi, autonomie des conseils qui statueraient définitivement sur la faute et sur la peine, droit pour l'intéressé de se faire assister d'un avocat, telles sont les principales revendications que l'administration s'est jusqu'alors refusée à satisfaire. Si les Ministres n'ont pas encore institué de véritable tribunal corporatif, ils ont en réalité renoncé irrévocablement à leur antique prérogative : leur droit disciplinaire ne peut plus s'exercer sans justification ni contrôle.

*
* *

Les fonctionnaires réclament de leurs chefs non seulement le respect de la justice, mais encore la pratique de la loyauté. Longtemps la tradition s'est transmise de garder secrètes les annotations des dossiers individuels. Le prestige de la hiérarchie semblait exiger ce mystère; et ainsi, les imputations diffamatoires et mensongères pouvaient trouver crédit. Des agents, à leur insu, étaient irrémédiablement atteints par la calomnie, et leur carrière était entravée pour des faits étrangers au service.

Des incidents retentissants firent apparaître au

jour les dangers d'un tel procédé. Un fonctionnaire qui subit des retards dans son avancement n'est-il pas frappé à la manière d'un accusé, et n'a-t-il pas le droit de connaître les motifs des sanctions qu'on lui inflige? Le bon sens public se révolta contre de tels errements. Les associations de fonctionnaires formulèrent des protestations indignées. Il y eut des campagnes de presse où la politique se mêla. Le pouvoir ministériel prétendit au maintien de la tradition. Vive fut la lutte.

Une première fois, le vieil autoritarisme triompha, si fortement enraciné était le préjugé. Au second assaut, il dut céder. Ce fut en 1904, lors de la discussion du budget de l'Instruction publique, que l'on réclama la divulgation aux membres de l'enseignement de tous les rapports et toutes les pièces contenus dans leur dossier. Le Ministre, pour s'opposer à cette mesure, allégua que, si elle était adoptée, les chefs n'oseraient plus fournir que des renseignements vagues et sans portée sur leurs subordonnés, que, au surplus, les notes écrites, réduites à cette banalité, pourraient toujours être corrigées après coup par des appréciations confidentielles. La Chambre, circonvenue, se rallia à cet avis.

Mais en 1905, la discussion reprit et avec plus d'ampleur. Le temps avait fait son œuvre. Vainement les Ministres invoquèrent-ils à nouveau les nécessités gouvernementales, les exigences de la discipline, l'harmonie du service. Vainement le Président du Conseil exposa-t-il les difficultés que créérait cette divulgation. Les députés, soucieux de donner satisfaction à l'opinion publique et de libérer

leur conscience, votèrent alors une disposition générale « comportant la communication à tous les fonctionnaires de toutes les notes, feuilles signalétiques et autres documents composant leur dossier » sans limitation aucune de circonstances ou de formes. Le Sénat s'opposa à l'adoption de cet article et en prononça la disjonction. A quatre reprises successives, la Chambre maintint son vote, en dépit du refus obstiné du Sénat. Il fallut bien se résoudre à une transaction qui trouva sa formule dans l'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905 : « Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques, et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté. »

Mais, en se résignant à cette disposition, les députés affirmèrent leur volonté d'établir « la pratique quotidienne de la franchise et de la loyauté » dans le fonctionnement de tous les services. Le Sénat au contraire sanctionna à contre-cœur ce qu'il considérait comme « une atteinte irrémédiable au principe d'autorité ».

*
* *

A cette réforme les fonctionnaires ont gagné quelque sécurité. Mais leur indépendance est loin d'être encore définitivement consacrée; elle varie suivant les préoccupations politiques, les nécessités

gouvernementales, les affinités personnelles des hommes au pouvoir.

Et cependant, on ne le peut nier, les violentes campagnes qu'instituteurs, professeurs, postiers, agents de tous ordres ont menées isolément ou de concert pour la sauvegarde de leurs droits individuels, commencent à porter quelques fruits. Le problème est désormais posé; il émeut la conscience populaire, il préoccupe tous les partis. Il y a quelques mois à peine, le Président du Conseil signalait son urgence et sa complexité : « Une question infiniment grave et délicate, c'est celle de savoir ce que doit être pour un fonctionnaire la liberté civique. Il est difficile de faire dans une personne humaine revêtue d'une fonction publique le départ du simple citoyen et du fonctionnaire. Un simple citoyen n'emprunte qu'à lui sa valeur de propagande et il ne compromet que lui, quand il dépasse les limites permises. Un fonctionnaire n'a pas seulement l'autorité qu'il tient de son talent, de son ardeur pour la propagande; il a aussi, pour rendre son action plus efficace, l'autorité qui lui vient de sa fonction[1]... ». On se rend compte qu'il importe de donner satisfaction aux légitimes aspirations de tous les fonctionnaires, de les libérer de la tutelle qui les asservit. C'est là déjà un effort qu'il importe de noter. Mais que de difficultés pour y persévérer!

Dans la pratique administrative, que d'atteintes encore portées à la liberté des plus modestes agents! En 1908, les postiers ne se plaignaient-ils pas d'être inquiétés pour leurs opinions religieuses?

1. Discours de M. Briand à la Chambre des députés, 29 juin 1910.

Ne signalait-on pas le cas de receveuses frappées de disgrâce, par cela seul qu'elles avaient des enfants à l'école libre ou des fils au séminaire? A combien d'instituteurs fait-on grief de leurs amitiés politiques? Combien de fonctionnaires de tous ordres, atteints pour avoir exprimé publiquement, dans des conférences ou des écrits, des convictions qui n'étaient point du goût de leurs chefs? Il n'y a pas dix ans que le gouvernement songeait à imposer aux candidats à toute fonction administrative un stage obligatoire dans les établissements d'enseignement public : « Le service de l'État, affirmait alors Waldeck-Rousseau en 1900, n'est pas une profession, c'est une fonction; et si son enseignement blesse une conscience, comment n'éprouve-t-elle pas un scrupule au moins à le servir? »

Deux ans ne s'étaient pas écoulés cependant que M. Leygues, Ministre de l'Instruction publique, aux applaudissements de la Chambre, était obligé de convenir que la discipline gouvernementale sur les maîtres d'école devait se réduire à une discipline professionnelle, que ceux-ci étaient libres d'exercer des mandats dans les assemblées élues, que « leur indépendance était la condition de leur dignité; leur liberté de penser et leur liberté politique n'avaient qu'une limite infranchissable : la conscience de l'enfant et l'intérêt de l'Université[1] ». On consent désormais à reconnaître aux fonctionnaires le droit d'exprimer en leur nom des idées personnelles, d'affirmer des opinions sociales, même lorsqu'elles

1. Discours de M. Leygues à la Chambre des députés, 31 janvier 1902.

diffèrent de celles de leurs supérieurs hiérarchiques. On s'entend moins, il est vrai, sur les limites de cette liberté. Par un même effort de pensée, on s'apprend à ne plus considérer les fonctionnaires comme les agents du gouvernement; on s'accoutume à l'idée qu'ils ne sont pas les serviteurs de tel ou tel Ministre, les esclaves dociles de ses volontés ou de ses caprices, que leur rôle est d'être les mandataires responsables et conscients de la nation.

Pour l'instituteur, par exemple, « l'intérêt supérieur de la République exige qu'il ne soit pas détourné de sa mission. Son rôle d'éducateur lui fait une obligation d'être dans la commune l'ami et le conseiller de tous. Charger l'instituteur de fournir aux Préfets des renseignements sur l'attitude politique de ses concitoyens serait lui assigner une tâche incompatible avec son devoir professionnel et l'exposer sinon à perdre, tout au moins à voir diminuer cette autorité morale faite d'estime, de reconnaissance et de respect, qui lui est indispensable [1]. »

Les officiers sont désormais affranchis de l'autorisation préalable qu'ils étaient obligés de solliciter pour publier des écrits [2]. Dorénavant, c'est sous leur signature et sous leur responsabilité propre, quelles que soient la nature et la forme de ces publications, qu'ils exprimeront leurs opinions. Il est vrai que l'autorité militaire se réserve tout pouvoir d'appréciation sur leurs écrits.

Il ne faut donc pas exagérer la portée de ces manifestations, mais, quoique timides, elles n'en sont pas moins symptomatiques d'un nouvel état d'esprit.

1. Circulaire ministérielle du 26 novembre 1904.
2. Décret du 25 mai 1910.

*
* *

C'est surtout dans leurs fonctions mêmes qu'on semble résolument disposé à assurer l'indépendance des fonctionnaires, en les libérant des servitudes politiques qui pèsent sur leur carrière. On veut « les mettre à l'abri du favoritisme, les appeler aussi à s'abstenir d'y recourir pour leur propre compte, les déshabituer du chemin qui conduit chez l'élu et des sollicitations tendant à obtenir une apostille pour leurs demandes[1] ».

Amicales, syndicats, groupements corporatifs n'ont cessé de condamner la pratique funeste des recommandations, humiliantes pour la dignité de ceux qui les recherchent ou les acceptent, incompatibles avec l'indépendance nécessaire à l'exercice de toute fonction. Certaines associations, dans leur crainte des abus, en sont même venues jusqu'à proscrire tout avancement au choix. Il en est qui, dans leurs statuts, interdisent aux agents qui ont profité du choix pour leur avancement de faire partie de leur Conseil d'administration[2]. Dans d'autres groupements, on s'est engagé à ne plus solliciter l'appui d'aucun homme politique, et on a demandé aux sénateurs et députés du département de prendre l'engagement de refuser désormais toute recommandation : telles les Amicales des instituteurs de Tarn-et-Garonne, d'Eure-et-Loir, de la Meuse. Et des

1. Discours de M. Briand à Saint-Chamond, 12 avril 1910.
2. Article 9 des nouveaux statuts de l'Association du Personnel de la Préfecture de la Seine.

hommes politiques comme M. Poincaré, M. Lhopiteau, M. de Selves, ont souscrit d'enthousiasme à ce programme.

Voici que certains ministres, à leur tour, courageusement y adhèrent : M. Millerand, dès son arrivée au Ministère des Travaux publics et des Postes, en 1909, fit connaître qu'aucune réponse ne serait faite aux recommandations en faveur des candidats soumis à examen ou à concours.

On songe même à introduire des dispositions prohibitives dans la loi. Le groupe de la gauche démocratique a proposé d'insérer dans le projet sur le statut un texte aux termes duquel : « Toute recommandation adressée par un membre du Parlement à un Ministre en faveur d'un fonctionnaire ne pourra être faite que par écrit et sera mentionnée au *Journal officiel.* » Le rapporteur de ce projet, M. Chaigne, est plus catégorique encore : « Aucune recommandation ne devra être prise en considération par aucun de ceux qui ont qualité pour faire subir les examens et concours ou dresser les tableaux d'avancement. »

Illusion, sans doute, d'imaginer que de telles prescriptions puissent avoir des effets sérieux et durables! Mais ne faut-il pas, ici encore, en retenir la promesse comme l'indice d'un changement dans les mœurs et le présage de transformations plus profondes?

*
* *

Quant à l'indépendance matérielle des agents de l'État, il n'est pas douteux que de plus en plus on

se préoccupe de l'assurer. Suppression du surnumérariat gratuit dans les régies financières, rémunération des juges suppléants, allocation d'indemnités aux stagiaires des différentes administrations, ces réformes marquent suffisamment les tendances qui désormais se font jour. Le nouveau projet de loi sur le recrutement de la magistrature (1909) prévoit même qu'il sera alloué à tous les juges suppléants « non point une indemnité, insuffisante pour qu'un magistrat subvienne à ses besoins, mais un traitement qui puisse leur permettre de vivre honorablement ».

On se rend à l'évidence; on comprend que, dans une démocratie, il importe, pour le respect du principe d'égalité, qu'aucune fonction ne reste l'apanage de la fortune. On s'aperçoit que la République se doit, qu'il est même de son intérêt d'assurer un gagne-pain à tous ceux qui la servent. Les revendications des groupements de fonctionnaires ont fait enfin apparaître cette nécessité, en révélant à tous la triste situation de la majorité des employés de l'État.

Aussi, en trente-cinq ans, voit-on le traitement de début des instituteurs et des maîtres répétiteurs presque doubler, celui des facteurs augmenter d'un tiers et désormais s'efforce-t-on d'allouer à tous les agents ruraux un salaire minimum de trois francs par jour [1], à tous les agents urbains celui de cinq francs [2], tout en faisant varier les allocations supplé-

1. Vote du Parlement, en 1910, pour les facteurs ruraux.

2. Vote du Parlement, en 1910, pour certains ouvriers des chemins de fer.

mentaires suivant la résidence et les charges de famille.

Sans doute, les rapporteurs généraux du budget et les ministres des Finances ne cessent de se lamenter : « Nous sommes en proie, s'écrie l'un d'eux, à une fièvre de prodigalité[1] ! » Mais cette prodigalité n'est-elle pas nécessaire, quand elle a pour effet de garantir aux fonctionnaires, mandataires de la nation, le strict nécessaire pour vivre?

II

A ces changements profonds, qui améliorent la carrière des agents, le fonctionnement du service ne pouvait pas rester étranger. A mesure que leur dignité est mieux respectée, ils prennent conscience des devoirs qui leur incombent et des obligations, même indirectes, qu'ils assument. L'indépendance fait naître en eux le sentiment de la responsabilité. Au lieu de se borner à exécuter automatiquement des ordres qui ne supportent ni discussion ni contrôle, ils se prennent à réfléchir aux conséquences comme aux raisons des actes qu'ils accomplissent. Ils participent activement au mécanisme social. Les chefs, à leur tour, découvrent chez leurs subordonnés des efforts personnels, des initiatives. En entrant en relations plus directes avec eux, ils en viennent à apprécier leur compétence technique et

1. M. Poincaré. Rapport sur le budget, Sénat, 1908.

à tirer parti de leur expérience. Ainsi naissent et se développent des rapports intimes, profitables à tous, précieux pour la chose publique. Les uns se dépouillent peu à peu de leur arrogance et renoncent à l'orgueil de leur infaillibilité; les autres inclinent à la confiance. Le rapprochement crée l'harmonie dans le service. Il est le présage en même temps que la condition nécessaire d'une étroite collaboration.

Bien que timidement appliquée, cette méthode nouvelle a déjà produit des résultats féconds.

*
* *

Dans l'organisation des chemins de fer de l'État on peut en suivre les progrès. On y a appelé tout d'abord le personnel à participer au contrôle des prescriptions sur la réglementation du travail [1]. A côté des directeurs, ingénieurs et inspecteurs, siégeaient dans les trois Comités de Tours, Nantes et Saintes des délégués élus pour trois années par les agents. « L'esprit de discipline du personnel, déclarait le Ministre pour justifier l'institution, ne pourra que s'augmenter encore en devenant plus réfléchi; lorsque les agents, sans être mêlés à la conduite de l'exploitation, en verront de près toutes les difficultés, ils prendront davantage conscience de leurs devoirs. » Cette vue était profondément juste. L'expérience le prouva; de cette hardie tentative on n'eut qu'à se louer.

On la généralisa peu après, en demandant au personnel de coopérer à la préparation du tableau

1. Arrêté du 13 février 1901.

d'avancement et à l'annotation des agents. Des délégués, élus dans chaque service par arrondissement, ont ainsi été appelés à apprécier le mérite professionnel de leurs camarades. Siégeant dans les commissions régionales qui font les propositions, ils élisent à leur tour dans chaque groupe des représentants à la commission de classement. Celle-ci coordonne le travail, dresse les états de fin d'année et les soumet au Directeur, qui prend la décision définitive. De cette tâche encore le personnel s'est acquitté avec compétence et impartialité.

Aussi a-t-on à nouveau étendu ses attributions : toutes les questions relatives aux intérêts professionnels sont désormais discutées dans des conférences semestrielles que le Directeur tient avec les onze agents, élus pour trois ans par leurs camarades parmi ceux qui les représentent dans les commissions régionales. Tous les vœux, toutes les réclamations individuelles ou collectives y sont examinés. En dehors de ces deux sessions régulières, les délégués peuvent être convoqués pour l'étude de certaines affaires urgentes ou spéciales [1].

La nature des questions qui y sont traitées indique suffisamment la portée de l'institution. A côté de celles qui touchent directement à la situation morale ou matérielle des employés, en dehors de pétitions relatives à des avancements, des augmentations de salaires, des demandes de congés, des facilités de circulation, des atténuations de peines, l'ordre du jour des conférences comprend l'étude de créations

1. Les délégués à la conférence du Directeur siègent en outre à la Commission de réforme, au Comité de la Caisse des retraites, à la Commission administrative de l'économat des vivres.

d'emplois, d'aménagement de bureaux, de mesures à prendre en cas d'accident. On y traite de la marche de l'entreprise, de la sécurité de l'exploitation, d'améliorations techniques.

Appliqué à partir du 1er août 1907, ce système de collaboration apparaissait comme « une nouveauté hardie qui n'était pas sans danger[1] ». Mais les espérances que le Directeur et le Ministre avaient conçues se sont trouvées pleinement réalisées. A plusieurs reprises, le Parlement a témoigné son entière satisfaction des résultats obtenus. Récemment encore le rapporteur du budget des chemins de fer de l'État à la Chambre ne ménageait point ses éloges aux élus du personnel, « qui ont su faire preuve en toutes circonstances de sage modération, sans toutefois manquer d'énergie dans la défense des intérêts dont ils avaient la charge. Par leur dévoûment et la conscience des devoirs de leur rôle, ils ont montré qu'ils étaient dignes de la confiance que le Gouvernement de la République n'avait pas hésité à mettre en eux... La confiance est complète entre la Direction et les employés de tous ordres... De semblables déclarations ont une portée qui dépasse le cadre des services de nos chemins de fer d'État et qui ouvre la voie à toute une organisation plus démocratique, plus juste et plus féconde de l'ensemble de nos services publics... »[2].

On ne pouvait donc pas hésiter, lors du rachat de la Compagnie de l'Ouest et de la réorganisation des services, à étendre ce régime au réseau racheté; on

1. Rapport de M. Georges Gérald sur le budget des chemins de fer de l'État, 1908.
2. Rapport de M. Chaigne sur le budget de 1910.

s'est contenté de subdiviser en sous-commissions la Commission de classement, pour l'examen utile des titres des 60 000 employés et ouvriers que compte désormais l'administration des Chemins de fer de l'État.

On tend même à associer directement le personnel à l'exploitation du réseau : on lui alloue des primes de gestion, réparties ensuite par les Commissions dont ses délégués font partie, de telle manière qu'il est intéressé à la marche de l'entreprise et que, dans une faible mesure, il participe aux bénéfices qu'elle produit.

Depuis le 1er janvier 1909, le Conseil d'administration, dit de réseau, comprend enfin, outre les délégués des ministères intéressés et cinq représentants du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture des régions desservies, un employé et un ouvrier choisis dans le personnel.

Il n'est pas surprenant que tous les cheminots aient réclamé l'application de ces principes dans les diverses compagnies, ni que le Ministre des Travaux publics se soit entremis lui-même pour leur faire obtenir satisfaction, car publiquement il se félicite « de ces rapports de solidarité et de collaboration qui sont l'honneur du réseau d'État [1] ».

Ces relations ne consistent point en des rapprochements momentanés, uniquement destinés à la conciliation amiable d'intérêts divergents. Si elles ne se nouaient que dans les cas de conflit, elles risqueraient d'être singulièrement troublées et peu fécondes. Il s'agit ici d'une coopération permanente,

1. Discours au Banquet de la Fraternelle, 6 février 1909.

organisée en vue du travail commun, d'une « collaboration de la direction et des travailleurs [1] ». Qu'on augmente quelque jour dans le Conseil le nombre des représentants du personnel; qu'on substitue au choix l'élection; qu'on étende le système aux organes de la direction et du contrôle; et sans heurt, sans fracas, on sera bien près d'avoir réalisé cette coopération administrative que rêvent de hardis réformamateurs [2].

*
* *

C'est de principes quelque peu analogues qu'on commence à s'inspirer dans l'organisation du service des Postes et Télégraphes. Depuis 1907, fonctionne auprès du Ministre un Conseil d'administration qui fait fonction de commission d'avancement. Aux membres de droit, tels que Directeurs, Inspecteurs généraux, Chef de cabinet, viennent s'adjoindre des délégués représentant chacune des catégories d'agents intéressés [3].

En 1910, M. Millerand, perfectionnant le système, a même organisé une représentation permanente des agents, sous-agents et ouvriers auprès des chefs de services, centraux ou départementaux, et auprès du Ministre. Le personnel a été divisé en vingt-trois groupes. Dans chacun d'eux un certain nombre de délégués sont élus à la majorité par leurs camarades,

1. Rapport du Directeur au Ministre, 29 mai 1907.

2. Il est à noter que, lors des grèves récentes de cheminots, en novembre 1910, le Ministre des Travaux publics l'a proclamé à la tribune de la Chambre, l'ancien réseau d'État est le seul sur lequel aucune défection sérieuse ne se soit produite, le seul où on n'ait été conduit à prendre aucune mesure de répression.

3. Décret du 9 juin 1906.

soit pour figurer dans les commissions d'avancement, soit pour prendre part aux conférences avec les chefs de service ou avec le Ministre. Tous les deux mois au moins, les délégués du personnel inférieur sont entendus par les directeurs. En dehors de ces audiences régulières, ils peuvent réclamer des entrevues spéciales, par demande motivée. Auprès du Ministre, c'est l'agent élu au Conseil de discipline central avec le plus grand nombre de voix qui est d'office désigné comme délégué pour sa catégorie; le suivant sert de suppléant. Le Trésor prend en charge le remplacement des délégués dans leur service [1]. L'organisation a été, par la suite, étendue au personnel de l'administration centrale. Chefs et sous-chefs de bureau nomment des mandataires auprès du Ministre. Cinq autres catégories de fonctionnaires, depuis les rédacteurs jusqu'aux hommes de service, ont des représentants soit auprès du Ministre, soit auprès des Directeurs [2]. Toutes les questions intéressant le personnel doivent être discutées dans ces conférences. En juillet 1910, on s'y est entretenu du projet de réforme de l'administration : le texte en avait été envoyé quelques mois auparavant à tous les délégués, qui avaient eu ainsi le loisir de l'examiner de concert avec leurs mandants; et des observations échangées un certain nombre ont pu être retenues par le Ministre pour la rédaction du texte présenté par lui aux Chambres.

On conçoit l'importance d'entrevues de ce genre, qui servent à éviter des malentendus et à prévenir

1. Décret du 18 janvier 1910. Arrêté ministériel du 19 janvier 1910.
2. Arrêté ministériel du 9 février 1910.

des différends. C'est de la sorte qu'ont commencé les Conseils du réseau d'Etat. Qu'à ces conférences se substituent quelque jour de véritables comités, qu'on leur attribue un droit de décision propre, et on ne sera pas loin d'avoir préparé l'autonomie partielle de ce service public.

Dans la réalisation de la réforme, telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée, que de précautions prises déjà pour assurer la libre manifestation des opinions du personnel! L'arrêté ministériel prescrit que les votes doivent être déposés dans une enveloppe fermée, contenue elle-même dans un deuxième pli cacheté. La commission de dépouillement doit comprendre un représentant de chacune des catégories du personnel, le plus ancien de la résidence. Validité des bulletins, rédaction des procès-verbaux, affichage des résultats, contentieux des élections, tout est prévu avec une minutie scrupuleuse. Rien n'est abandonné au hasard. On a accumulé les garanties de liberté et de sincérité du vote, pour accroître l'autorité des élus, donner plus de prestige à leur fonction, et on a rédigé ainsi un véritable code du suffrage à l'usage des postiers. Lors de la première conférence des délégués avec le Ministre, en juillet 1910, avec quel souci des détails M. Millerand a-t-il tenu à en rehausser l'éclat, pour mieux marquer l'importance qu'il attachait à cette création! Ce n'est là qu'une tentative; mais elle ne tardera pas vraisemblablement à entraîner dans l'organisme tout entier des remaniements profonds. L'exemple du réseau d'Etat est à cet égard plein d'utiles enseignements.

Dans son fonctionnement actuel, elle a cependant

provoqué, parmi les intéressés, des suspicions, des colères, chez certains même une irréductible opposition. C'est un danger, a-t-on dit, que les délégués élus causent à huis clos et isolément avec le Ministre et les Directeurs; un danger aussi que le personnel soit, en vue de l'élection, divisé en catégories nombreuses et nécessairement rivales. Les délégués enfin s'occupent de défendre les intérêts du personnel, mais non point de collaborer avec l'administration pour l'organisation générale des services. Ce qui surtout préoccupe les militants, c'est l'atteinte portée à l'unité des associations et à leur influence : en divisant le personnel en vingt-trois groupes, on constitue vingt-trois organisations différentes, on émiette les forces corporatives, on provoque parmi les agents des défiances et des oppositions. On arrive même à créer entre eux des inégalités choquantes : trois rédacteurs du Nord et de l'Est ont pu, dit-on, bénéficier de deux suffrages, tandis que ceux de la Seine n'avaient qu'une voix pour quatre cents électeurs. En obligeant les sous-agents et ouvriers à présenter leurs revendications à leur directeur départemental ou à leur chef de service, c'est-à-dire par la filière hiérarchique, on supprime en outre l'action directe des conseils d'administration des groupements nationaux, ainsi que le contact immédiat des électeurs et des élus.

Aussi, lors des premières opérations électorales, les agents et les ouvriers ont-ils fait grève dans certains services : 185 électeurs seulement se sont présentés dans une catégorie sur 1 145 agents. Par la suite, les Associations ont fait en sorte de faire élire comme délégués leurs propres candidats, ce qui a

identifié en fait les deux organismes. Les Conseils de l'Association des agents et du syndicat des ouvriers n'en ont pas moins adressé une protestation au Ministre contre l'institution nouvelle. Au Congrès de juin 1910, l'Association des agents l'a renouvelée; elle prétend « empêcher l'institution de prendre vie dans la forme extrêmement dangereuse que lui a donnée le décret du 18 janvier 1910 ». Bien que les sous-agents n'aient été ni aussi nombreux, ni aussi véhéments dans la critique, ils se sont plaints, eux aussi, du nombre excessif des délégués et de leur mode d'élection.

L'institution n'a donc pas reçu l'accueil enthousiaste que pouvaient espérer ses fondateurs. Mais cette opposition, loin de s'adresser au principe unanimement approuvé, ne vise que les applications qui en ont été faites. Qu'au lieu de substituer aux représentants de groupements compacts des délégués de classes divisées, on les identifie, on les rapproche; qu'on calme les appréhensions d'associations jadis encouragées et soutenues; qu'on corrige les défauts du mécanisme, et ce sera avec enthousiasme que le personnel applaudira à la réforme.

Le Ministre a d'ailleurs, en octobre 1910, signé deux nouvelles circulaires, en vue de régulariser le fonctionnement de l'institution; et, dans une réception des membres du bureau de l'Association Générale des agents des P. T. T., il leur faisait connaître que, tout en se refusant à accepter que les associations se laissassent entraîner, comme on en avait eu des exemples, à entraver la marche régulière d'un organisme légal, il admettait et même provoquait, sur la question des délégués comme sur toute

autre, les observations des associations professionnelles : « Je n'ai pas cessé, ajoutait M. Millerand, de considérer comme la condition indispensable d'une bonne gestion une collaboration intime entre les chefs et leurs subordonnés, en vue de rechercher toutes les améliorations utiles pour le personnel et pour le service. Mais, pour que cette collaboration soit fructueuse, elle doit être loyale. Elle ne le serait pas, si l'on y apportait, de part ou d'autre, une arrière-pensée de révolte ou de méfiance. »

Quant à l'Association, si elle critique violemment l'organisation actuelle des délégués, elle n'en persiste pas moins à demander que le personnel soit officiellement représenté dans un conseil d'administration du service, où il participerait à la discussion et à la préparation des mesures les plus importantes et aurait à prendre ses responsabilités [1].

Aucune transformation profonde ne se réalise sans tâtonnements. Un malentendu subsiste encore. Il peut être aisément dissipé. Il ne saurait, en tout cas, modifier le sens d'une évolution qui, chaque jour, s'accuse davantage.

*
* *

Dans d'autres services les mêmes progrès se dessinent. Afin de donner plus de vie à l'enseignement secondaire, on crée l'autonomie des lycées, et dans des conseils de direction on associe les maîtres à la vie intérieure de ces organismes.

1. Rapport de l'Association générale des agents des postes au Ministre. 24 novembre 1910.

Pour favoriser le développement de l'enseignement primaire, le Directeur, publiquement, officiellement, proclame que « l'Administration a dû modifier ses procédés, compter désormais avec des groupements professionnels, s'expliquer avec eux et justifier ses actes ». Entre l'Administration et les instituteurs s'affirme ainsi une étroite solidarité.

Les agents les plus bas placés dans la hiérarchie suggèrent les réformes; les associations et syndicats les provoquent ou les imposent.

« Les agents des douanes contribuent utilement à l'élaboration des projets [1]. » Grâce à leurs indications, le Ministre peut relever l'échelle des traitements sans aucun sacrifice pour le Trésor, en réduisant le nombre des emplois.

C'est l'Union syndicale des employés d'octroi qui dénonce les fraudes aux pouvoirs compétents : « Par des démarches et des rapports réitérés, elle met l'Administration à même de réprimer des défaillances individuelles qui ont causé un préjudice important aux finances municipales ».

Et ainsi s'organise une participation spontanée des fonctionnaires à la gestion du service, qui annonce et prépare leur collaboration régulière et permanente.

*
* *

A l'Imprimerie nationale, c'est plus qu'un procédé, c'est un système social qu'on a commencé à appli-

1. Rapport du Ministre des Finances au Président de la République, 24 mai 1908.

quer. Il y a dix ans que la Chambre des députés a autorisé le fonctionnement d'une commandite égalitaire dans les ateliers de composition typographique. Actuellement 160 ouvriers reçoivent de l'Administration les commandes, les exécutent en commun, et lorsque le prix en est payé, le répartissent entre eux par parts égales. « Les ouvriers d'élite, comme les nations d'élite, disait le rapporteur de la proposition à la Chambre, se gouvernent librement et, par la pratique de la fraternité humaine, réalisent entre eux, malgré les instincts égoïstes et les inégalités naturelles, un peu plus de justice sociale, en proportionnant la récompense à la seule bonne volonté. »

Les résultats de cette expérience semblent concluants, car en 1910 le rapporteur du budget de l'Imprimerie nationale proclamait « qu'elle était une des belles choses à mettre à l'actif de cette puissante organisation ouvrière et exprimait le vœu qu'elle fût étendue, organisée et appliquée dans les divers ateliers de l'État ».

Il est vrai qu'elle n'intéresse qu'un personnel ouvrier. Mais, nous l'avons vu, la barrière est bien fragile, qui sépare dans les entreprises d'État les ouvriers des employés proprement dits ou fonctionnaires ; et n'oublions pas que si cette tentative hardie a pu être réalisée, c'est à l'Administration si longtemps traditionaliste et routinière qu'on en est redevable.

Ainsi, partout, sous des formes différentes, on la sent en mal de progrès ; et, pour son profit, s'institue peu à peu en son sein cette collaboration de l'expérience technique et de la direction éclairée, qui vivifie le service et le transforme.

III

L'Administration commence même à s'émouvoir des plaintes du public; on constate à cet égard un changement caractéristique dans l'état d'esprit de ceux qui la dirigent. Quelques initiatives ministérielles révèlent le souci de simplifier les formalités, d'abréger les délais, d'assurer à la machine un fonctionnement plus rapide et plus sûr, d'introduire dans les relations avec les administrés plus d'aménité et de bienveillance. Rares encore, timides, suivies de peu d'effets, ces tentatives n'en sont pas moins à retenir.

N'est-ce pas un signe des temps qu'un Président du conseil des Ministres ait lui-même constitué une commission interministérielle chargée de réaliser dans les divers services publics des « simplifications rapidement réalisables », et de « rendre autant que possible plus rares, et dans tous les cas beaucoup plus commodes, les rapports obligatoires des citoyens avec les bureaux, des administrations locales avec les administrations supérieures, le tout sans diminuer les garanties nécessaires qui résultent des lois et règlements soit pour les particuliers, soit pour la chose publique »? Cette commission fonctionna et tint de nombreuses séances. Les plus hautes personnalités administratives furent appelées à y siéger. Le rapport général, confié au Directeur du Personnel du Ministère de l'Intérieur, c'est-à-dire au chef de tous les Administrateurs départementaux

et communaux, à l'homme de confiance du Ministre, établissait la nécessité de « remaniements et suppressions d'attributions ou de formalités, qui pourraient procurer d'appréciables simplifications dans l'examen ou la solution des affaires ». Il préconisait une « progression sensible et rapide des capacités administratives et de la mentalité même de certains fonctionnaires et d'un grand nombre de municipalités », le développement de l'esprit d'initiative chez les citoyens. « En s'acheminant ainsi, par étapes successives, vers un idéal d'administration démocratique, on éviterait l'enlisement dont nous serions menacés, si nous nous aventurions trop précipitamment, sans être suivis, compris et soutenus », et on arriverait à « ménager un rendement régulier et élevé du mécanisme administratif en introduisant toute la logique et la simplicité voulues dans les relations entre les fonctions et les attributions qui s'y rattachent ».

La Commission eut même la hardiesse de proposer sinon la suppression totale, du moins la réduction du nombre des sous-préfets et une modification profonde dans leurs attributions, qui fussent devenues celles d'inspecteurs permanents et d'agents de contrôle. Elle conclut aussi à l'essai du juge administratif unique, à l'extension de l'inspection administrative. Elle alla jusqu'à réclamer « une administration qui vivifie la législation, au lieu de la stériliser, qui stimule et soutienne les citoyens, au lieu de les décourager! »

Dans le temps qu'elle fonctionnait, le Président du Conseil, manifestant une confiance un peu inquiétante pour les commissions, en constituait

une seconde destinée à réorganiser l'administration départementale. Même sévérité dans sa critique des abus, même empressement à provoquer les réformes. « Il apparaît, déclarait l'exposé des motifs du Décret du 29 mai 1906, que notre organisation administrative créée en l'an VIII pour un état tout différent n'a plus sa raison d'être et qu'elle doit être modifiée dans des conditions qui soient mieux en rapport avec les nécessités actuelles. Le projet devra, avec un meilleur aménagement des services, rajeunir notre système administratif dont il accélérera le fonctionnement, tout en réalisant d'importantes économies. »

Entre l'ardeur avec laquelle de tels projets sont préconisés, et l'indifférence qui les accueille dès qu'ils voient le jour, le contraste est trop déconcertant pour que les plus optimistes ne ressentent point quelque découragement. L'enthousiasme se calme vite, lorsqu'on voit les rapports les plus lumineux, les propositions les mieux étudiées s'en aller dormir dans les cartons poudreux des archives, où l'oubli les ensevelit pour jamais. Le geste, à tout prendre, n'a-t-il pas sa valeur? Ne souligne-t-il pas l'urgence des progrès à faire, et ne trahit-il point les préoccupations nouvelles qui se font jour? Pour vain qu'en soit en apparence le résultat, on peut y voir déjà la marque d'un effort novateur. Proclamer officiellement la nécessité d'une réforme, la prévoir, songer aux moyens de la réaliser, c'est plus que s'y résigner, c'est lui préparer les voies et lui assurer un commencement d'exécution.

*
* *

Sans renouveler les pièces de la machine, on peut les agencer différemment; on peut surtout apporter dans leur maniement plus de dextérité. Les fonctionnaires reçoivent à cet égard des suggestions qu'ils étaient jadis peu accoutumés à entendre.

La vieille et traditionnelle administration des Finances n'a-t-elle pas récemment recueilli de son chef de bien singuliers avertissements? C'est un Ministre qui se déclare « résolu à rechercher les simplifications et économies pouvant résulter d'une gestion plus moderne des affaires publiques », et qui trace à ses propres agents tout un programme d'administration : « élimination des formalités inutiles; examen des affaires plus rapide, ne diminuant pas toutefois les garanties que commandent l'intérêt du Trésor et celui des parties; allègement pratique d'une administration congestionnée par d'infinis détails; économies de nature à balancer les charges créées par la complication des services anciens et la création de rouages nouveaux. » Et ainsi, dans ce département ministériel attaché à la routinière tradition, s'ouvre une vaste enquête sur les facilités destinées à assurer une plus rapide exécution des affaires, sur les attributions susceptibles d'être centralisées, sur celles qui, actuellement confiées à des agents différents, peuvent être réunies entre les mains d'un même titulaire, sur les suppressions d'emplois réalisables, et en général sur toutes les mesures qui pourraient faciliter les rap-

pensionnaires les longues stations à découvert ou dans la rue. »

M. Millerand, à son tour, prescrit aux postiers, aux télégraphistes, aux demoiselles du téléphone « l'urbanité et une courtoisie parfaite ». Il prend des mesures pour réduire l'attente aux guichets dans les bureaux. Et, s'adressant au bon sens et au bon vouloir des agents, il leur fait comprendre que « le fait du monopole ne saurait, en aucune mesure, retirer à l'exploitation téléphonique le caractère commercial et industriel qui est sa raison d'être ».

Les habitudes d'antan vont-elles, comme d'un coup de baguette magique, se transformer? Il n'est personne qui ait la naïveté de le croire. On ne bouleverse pas des mœurs, des pratiques invétérées, des travers professionnels, des traditions, à renfort de circulaires. Ce n'est pas avec des textes réglementaires qu'on improvise un état d'âme. Il faut pour le préparer, que toutes les bonnes volontés y concourent, que naissent chez tous la conscience des devoirs professionnels et la claire vision de l'idéal démocratique.

Mais n'est-ce donc point un pas immense fait dans la voie de la réforme que ces demi-aveux, ces conseils, ces indications, ces ordres?

Et ainsi, en dépit de résistances accumulées, la routine est obligée à céder. Un esprit nouveau pénètre les services publics; une ère nouvelle se prépare, qu'annoncent de nombreux présages. « L'autorité ne s'exerce plus comme autrefois, sans rendre compte d'elle-même et de ses décisions. Il faut les faire approuver par les intéressés et par l'opinion

publique. Il faut discuter, se voir et vivre ensemble... Les nécessités du jour représentent les progrès de la justice, de l'égalité, de la liberté dans le pays [1] ». L'évolution se poursuit. L'action des fonctionnaires devient féconde. Par leurs efforts, chaque jour marque une étape vers la réalisation de cet idéal qui a longtemps paru chimérique : la gestion du service public assurée par tous les fonctionnaires dans l'intérêt commun de tous les administrés.

1. M. Ribot, Sénat, séance du 9 juillet 1909.

ports du public avec les diverses administrations ou assurer dans leur fonctionnement des économies de temps et d'argent.

Le Ministre fait appel non seulement à la compétence de ses collaborateurs immédiats, mais encore à l'ingéniosité des agents les plus modestes. Il déclare qu'il tiendra grand compte aux fonctionnaires qui, par leur initiative, aideront le gouvernement à obtenir des « résultats utiles ». En renouvelant cette invitation en termes plus pressants encore, le sous-secrétaire d'État aux Finances fait savoir que « tous les fonctionnaires sont appelés à formuler les propositions que pourraient leur suggérer leur expérience administrative et l'exercice de leurs fonctions ». Est-ce donc là le langage auquel les Ministres avaient accoutumé leurs subordonnés, et ne peut-on affirmer qu'il n'y ait vraiment quelque chose de changé?

Loin de suspecter l'attachement de ceux qui leur soumettent des observations sur le fonctionnement du service, ils promettent à leurs auteurs « des notes exceptionnelles de nature à faciliter leur avancement au choix ». D'accord avec ses collègues, le Ministre entend même généraliser ces investigations, en les étendant à la plupart des services administratifs de la France[1].

Illusion! dira-t-on. Tentatives inutiles qui abusent les naïfs, avant de décourager les meilleures volontés! — Peut-être! Il est possible, vraisemblable que tout cet effort à grand fracas annoncé n'aboutisse qu'à la production de rapports et de documents, à de nouvelles paperasseries. Peut-être fera-

1. Circulaire du 9 septembre 1909.

t-on quelques menues simplifications de détail, pour se dispenser de toucher à l'ensemble. Qu'importe encore! Ces manifestations réitérées ont une valeur de propagande. On les ignorait jadis. Elles révèlent un état d'esprit et, en se renouvelant, elles préparent l'avenir.

*
* *

Ce sont, en tout cas, des promesses à long terme. Voici des recommandations pour le présent, qui ne laissent pas d'être suggestives. L'Administration ne songe plus seulement à accomplir la besogne qui lui est confiée; elle se mêle de la vouloir faire avec urbanité, courtoisie, bonne humeur : « C'est par l'affabilité dans leurs rapports journaliers avec le public, déclare M. Cochery dans une circulaire officielle, que les fonctionnaires peuvent conquérir leurs meilleurs moyens d'action, je ne saurais trop la leur recommander... La fermeté dans leurs fonctions n'exclut donc nullement la courtoisie vis-à-vis des citoyens avec lesquels ils se trouvent en rapport. L'expédition rapide des affaires et l'autorité des règlements ne peuvent que gagner à la cordialité des rapports des fonctionnaires et du public. »

Et quel souci des commodités du simple citoyen! « Les comptables doivent mettre à la disposition du public des locaux propres et convenables. Les trésoriers généraux et les receveurs particuliers, notamment au moment des échéances de rentes ou de pensions, doivent ouvrir en cas de besoin des guichets supplémentaires, de façon à éviter aux rentiers et

Les manifestations qui seules se rattachent à l'œuvre administrative sont celles qui ont pour but de contrôler les services publics dans leur mécanisme, les fonctionnaires dans leurs fonctions.

Plus ou moins consciemment, le législateur en a favorisé le développement, en sanctionnant, en organisant la liberté d'association. Depuis qu'il est ainsi intervenu, les groupements et les ligues ont pu se créer, prospérer, étendre leur vaste rayonnement dans toutes les régions et sur tous les domaines, assurés de leur complète et absolue indépendance.

Ce n'est pas à dire qu'avant la loi de 1901, il n'ait point existé d'associations qui se soient préoccupées déjà du bon fonctionnement des services publics. Dès 1881, Victor Hugo, Louis Blanc, Clemenceau, H. Rochefort, Camille Pelletan avaient répondu à l'appel du Dr Goupil pour fonder la Ligue de l'Intérêt public, dans le but de « défendre les citoyens contre les illégalités de toute sorte dont ils peuvent avoir à se plaindre de la part des détenteurs de tout monopole, des administrations publiques, des autorités constituées, des fonctionnaires de l'État ». La ligue, il y a déjà trente ans, poursuivait la répression des abus. Mais on ne songeait à agir, les statuts avaient eu soin de le proclamer, que « dans l'intérêt des particuliers qui en avaient été les victimes. » La conception de l'utilité générale ne s'était pas différenciée avec netteté de celle des intérêts privés. On s'associait pour assurer la force de la collectivité à des réclamations individuelles plutôt que pour faire triompher des principes.



L'éducation de la conscience sociale s'est depuis lors perfectionnée, grâce à la pratique des libertés civiques. La fréquence des réunions publiques, les obligations électorales, le développement de la presse n'y ont point été étrangers. Peut-être cependant se serait-elle accomplie plus lentement, si le grand drame judiciaire qui, dix années durant, jeta la France dans un trouble angoissant, n'avait secoué la torpeur morale des citoyens et, par le choc des passions, éveillé en eux le légitime souci de leur indépendance. Les plus paisibles se sont jetés dans la lutte. Savants et philosophes ont renoncé à la sereine retraite, et, avec l'autorité de leur nom, le prestige de leur gloire, ont répandu dans la foule des semences de vérité qui ont germé. Ils ont fait mieux encore, ils ont donné des exemples de courage et de dévoûment civiques, sacrifiant leur quiétude, leur liberté, la faveur du public et jusqu'aux douceurs du foyer familial pour le culte de la patrie ou le triomphe de la vérité. Des ligues se sont créées qui organisaient les forces éparses. Et ainsi la conscience publique s'est disciplinée à son tour. Elle a contracté des habitudes jusqu'alors ignorées. Elle a appris à se défier des préjugés, de la routine, de l'esprit de corps. Elle s'est accoutumée à faire l'examen critique de toutes les institutions.

*
* *

La ligue pour la défense des Droits de l'homme et du citoyen, qui, fondée en 1898 par Trarieux, Havet et Yves Guyot, fut intimement mêlée à l'agitation dreyfusiste et dont tout l'effort tendit vers la revision d'une sentence illégale, ne considéra pas sa tâche comme terminée lorsqu'elle eut assuré le succès de sa cause. Elle estima profitables les leçons de l'histoire. Et depuis lors elle s'est attachée à redresser les erreurs judiciaires et les abus administratifs. Elle se livre à de minutieuses enquêtes pour apprécier la justesse des plaintes ; et lorsqu'elle les a reconnues fondées, elle assure aux intéressés le secours de ses conseils, de son influence, de ses interventions matérielle et morale. Les tribunaux trouvent en elle un contrôle permanent, tandis que par l'examen des requêtes des fonctionnaires contre les décisions arbitraires de leurs chefs, elle étend son inspection jusque sur l'exercice de la discipline et sur les actes de l'autorité[1].

*
* *

L'Administration des Finances voit désormais son fonctionnement surveillé par la Ligue des contribuables, qui, tout en donnant pour principal objet à son activité la propagande contre tout projet de loi jugé attentatoire « aux propriétés privées, à l'invio-

1. Elle compte actuellement 80 000 membres et 850 sections.

labilité de la dette nationale, à la liberté du travail », n'oublie pas de défendre « l'égalité des citoyens devant la loi », d'assurer l'équitable répartition des impôts et de « s'opposer à la progression écrasante des dépenses publiques », c'est-à-dire de vérifier le fonctionnement régulier de tous les services.

*
* *

Les méfaits du téléphone ont groupé les plaignants en une « Association des abonnés », qui compte déjà près de 9000 membres et suscite sans cesse en province de nouvelles initiatives. Elle s'est constituée en face de l'Administration, pour assurer contre elle « la défense des droits et intérêts de chaque abonné, même par voie judiciaire, ainsi que l'amélioration du service ». Un conseil juridique assiste les intéressés dans leurs revendications; des commissions techniques étudient les réformes demandées; et le Comité fait auprès des pouvoirs compétents les démarches propres à en assurer le succès.

L'Administration a accueilli cette initiative sans enthousiasme; puis elle s'y est résignée. Elle a compris que, pour ne pas exaspérer la critique, le mieux était de la solliciter. La tâche de l'Association s'en est trouvée facilitée : c'est sous la conduite de l'Ingénieur en chef, chargé de leur fournir tous renseignements utiles, que les membres de son Conseil de direction ont pu récemment visiter les installations techniques. Les ministres ne cessent de leur renouveler, à chaque audience, les assurances de leur dévoué concours. Bien plus, à la Commission

chargée de procéder à la réforme du règlement, M. Millerand a assigné comme ordre du jour l'étude du projet élaboré par les soins de la Ligue et, à côté des représentants du ministère des Postes et de celui des Finances, il a appelé à y siéger les délégués de l'Association.

Celle-ci d'ailleurs ne se borne pas à se faire l'organe des plaintes des abonnés; elle prétend au rôle d'intermédiaire officieux entre l'Administration et ses agents : elle accueille les réclamations des employés, des demoiselles du téléphone, des ouvriers des lignes, de tous ceux qui se déclarent victimes d'irrégularités ou d'abus; elle reçoit toutes les suggessions de réformes, de quelque côté qu'elles lui parviennent.

Il n'est pas jusqu'au Parlement qui n'apprécie l'utilité de son intervention et résolument l'encourage. « Entre l'Administration, mandataire du Parlement, et le public, entre le chef de bureau responsable, pierre angulaire d'une exploitation rationnelle et courtoise du téléphone, et la clientèle de sa circonscription, les délégués des abonnés doivent remplir des fonctions de conseil et de contrôle sans lesquelles, au détriment du Trésor et du public, les meilleures réformes risquent de ne pas être comprises, les meilleures volontés d'être découragées, les programmes les mieux étudiés d'avorter dans l'indifférence d'une opinion mécontente et sceptique [1] ». Un projet tout récent soumis à l'examen de la Chambre, en organisant l'autonomie

1. Rapport de M. Ch. Dumont à la Chambre sur le budget des Postes et Télégraphes, 1910.

du service, place à sa tête un conseil, dans lequel figureraient des représentants des abonnés [1].

C'est la collaboration permanente de l'État et de ses clients qui ainsi officiellement s'institue.

*
* *

N'est-ce pas à l'instar de la Ligue du téléphone que s'est créé récemment un syndicat des mécontents de l'Ouest-État, qui, sous le nom de Ligue des voyageurs, se donne mandat « de poursuivre inlassablement l'amélioration des conditions de transport sur le réseau »?

N'est-ce pas aussi sur ce modèle que se fondent les syndicats de voyageurs de tramways, à Lille par exemple, où l'action d'un groupement créé spontanément parmi les abonnés a réussi non seulement à forcer le mauvais vouloir d'une compagnie, mais encore à secouer l'inertie de l'Administration?

Et voici que vient de se fonder une « Ligue de consommateurs », qui a la légitime prétention de défendre les intérêts généraux des consommateurs français, ainsi que la revendication éventuelle de leurs droits, même au regard des administrations publiques. Elle n'hésite plus à demander que « parmi les groupements et personnalités appelés à participer à l'arbitrage, en cas de conflit collectif touchant les services publics ou concédés, figurent des délégués des principales associations de consommateurs, et en particulier en ce qui concerne les chemins de fer, des représentants des ligues de voyageurs. »

1. Proposition Steeg, 22 mars 1910.

*
* *

L'administration des Beaux-Arts, qui se donne pour mission d'encourager toutes les manifestations de la beauté, de favoriser la production artistique, de cultiver le goût, de faciliter l'éducation esthétique de la foule, d'assurer la conservation et l'utilisation des œuvres du génie humain, subit le contrôle en même temps qu'elle reçoit la coopération d'associations de tous ordres.

La Société des amis du Louvre l'aide à enrichir les collections du Musée, en « groupant tous ceux qui l'aiment, et en lui apportant des concours moraux et pécuniaires ».

Sociétés des amis des Arts, des monuments historiques, des perspectives, ou du Vieux Paris, autant de groupements où les citoyens qui honorent le culte du Beau se réunissent pour surveiller, redresser, censurer, ou seconder l'action administrative.

*
* *

Les erreurs et les irrégularités de notre Amirauté sont soigneusement dénoncées par la Ligue maritime française, qui, tout en se préoccupant de faire l'instruction générale du pays et de l'intéresser au développement de notre marine, n'oublie pas de réclamer du Ministère l'observation des règlements et l'élaboration de réformes.

*
* *

Dans le domaine de la réglementation sociale, l'intervention de l'État apparaît souvent insuffisante à ceux-là mêmes qui, primitivement hostiles à toute immixtion administrative , en ont de bonne foi reconnu après coup les heureux résultats. Aussi à la surveillance de l'État se superpose chaque jour le contrôle de nouveaux groupements privés qui prétendent redresser ses erreurs et combler ses lacunes. La Ligue pour le repos du dimanche, fondée en vue de provoquer une intervention législative, a continué de fonctionner après le vote de la loi, pour en assurer l'intégrale application en même temps que son perfectionnement ultérieur; on la voit désormais se plaindre auprès des Inspecteurs du Travail de leurs négligences ou de leurs excessives rigueurs.

Dans la Ligue sociale d'acheteurs l'Inspecteur du Travail et les services d'hygiène publique trouvent à la fois un guide précieux en même temps qu'un contrôle vigilant.

La Fédération des industriels et des commerçants, le Comité du commerce et de l'industrie, tous les syndicats, les fédérations ouvrières dénoncent les erreurs, les insuffisances, les abus de l'Administration dans l'application des lois sur le travail. Souvent ils provoquent son intervention, parfois aussi ils la tempèrent.

Dans l'Alliance d'hygiène sociale se rencontrent des initiatives privées et publiques; en son sein se groupent les représentants des associations et les

hauts fonctionnaires des services d'assistance, de santé ou de prévoyance. Les administrations reçoivent d'elle une impulsion féconde; quelques-unes acceptent même sa collaboration directe. A la mairie de Nantes, par exemple, elle a pu organiser un service de renseignements et signer avec la municipalité un véritable contrat d'association.

La Ligue contre la pornographie s'est donné pour mission de dénoncer au Parquet les auteurs et éditeurs de publications licencieuses. Elle a constitué une véritable police des mœurs qui seconde la police officielle. Elle se montre attentive aux décisions de la juridiction répressive, pour corriger ses défaillances.

*
* *

Dans tous les domaines se multiplient ces interventions privées. Mais c'est peut-être sur les méthodes et les programmes de l'enseignement public que cette surveillance s'est exercée avec le plus d'activité.

La Ligue de l'Enseignement, fondée tout d'abord en vue de la simple propagation de l'instruction (en 1866), puis reconstituée comme fédération de sociétés (en 1881), a poursuivi depuis lors l'application intégrale des principes de gratuité, d'obligation et de laïcité scolaires. Mais sa puissance croissante, les patronages illustres qui l'ont soutenue, les encouragements officiels qu'elle n'a cessé de recevoir lui ont permis depuis peu d'étendre le champ de ses investigations : elle se préoccupe désormais de vérifier les programmes et le choix des livres,

d'attirer et de retenir les élèves. Aucun moyen d'action ne lui est étranger. Elle est un véritable organe d'inspection, en même temps que la collaboratrice vigilante des services d'enseignement en France.

*
* *

Indépendamment des tendances politiques et des influences religieuses qui s'y sont révélées, de plus récentes manifestations ont marqué le développement que tend à prendre ce contrôle public, et son influence sur les procédés de l'administration. Depuis que l'Episcopat français a repris le traditionnel combat contre l'école laïque, des Ligues de pères de famille se sont constituées sous l'impulsion directe ou avec l'appui bienveillant de l'Église. Surveiller l'instruction officielle dans tous ses détails, passer au crible les manuels, les programmes, la méthode, les procédés; épier les leçons des maîtres, leurs propos, scruter leur vie; dénoncer toutes les atteintes portées à la liberté de conscience, à la morale traditionnelle, toutes les infractions à la neutralité, tel fut le but avoué. Le dessein secret était en réalité de discréditer l'école publique dans l'opinion : « Témoins du mal immense qui se fait aux âmes par l'école laïque, par la contrainte faite à la jeunesse de se servir de livres impies et immoraux, comment les Ministres du culte pourraient-ils tolérer que le peuple soit trahi dans ses intérêts les plus sacrés? Sentinelles avancées, ils jettent le cri d'alarme, et attirent

l'attention des pères de famille sur le péril qui menace leurs enfants [1]. »

Les moyens d'action sont des plus simples : « Il est évident, déclare l'évêque de Quimper et Léon, que le bureau d'une association se présentant à l'école pour dire au maître la volonté de tous les associés sera écouté avec plus d'égards qu'un père ou une mère isolés... L'association sera toujours en éveil; elle surveillera de plus près l'enseignement donné... Elle paraît devoir être l'organe naturel et tout désigné des revendications familiales; si même, dans certains cas, elle ne peut agir directement, elle sera du moins derrière celui de ses membres qui devra prendre en main la cause; elle le soutiendra, l'encouragera, l'inspirera de ses conseils... »

On peut déplorer que ces organisations aient été créées en vue de mener une campagne politique, qu'elles aient servi d'instruments de combat entre les mains des chefs de l'Église, pour « envelopper l'école laïque dans une action cléricale rajeunie », qu'elles aient favorisé une obstruction systématique, au lieu de créer un contrôle impartial. Mais on ne peut méconnaître qu'elles manifestent des préoccupations jusqu'alors ignorées et comme un réveil de la conscience publique.

Au surplus ces groupements ne sont pas restés l'apanage exclusif des adversaires de la laïcité. Les maîtres de l'Université, les défenseurs les plus autorisés de l'enseignement public réclament à leur tour l'intervention des familles dans la vie de

1. Allocution du Pape Pie X aux Pèlerins français de l'Association de Notre-Dame-du-Salut, 18 novembre 1909.

l'école; des hommes comme MM. Ferdinand Buisson, Eugène Fournière, Poincaré, Paul Deschanel, Albert Thomas, Painlevé, Larnaude, Steeg, Gide se sont trouvés d'accord avec M. Denys Cochin pour convenir « qu'il est nécessaire pour l'éducation des enfants qu'il s'établisse une collaboration étroite et constante entre les parents et les maîtres, collaboration qui implique pour les familles le droit de connaître et de contrôler tous les enseignements donnés. Cette collaboration et ce contrôle, correspondant ainsi au rôle nécessaire de la famille dans l'éducation, peuvent être utilement organisés par des associations s'ouvrant aux intéressés directs, aux ayants droit, aux pères de famille ayant leurs enfants dans les écoles publiques. » Il importera seulement d'en préciser les conditions. Des associations d'instituteurs, comme l'Union pédagogique française, la Société des directeurs et directrices d'écoles publiques du département de la Seine, le Cercle d'études pédagogiques et sociales, se ralliant au même système, réclament la création d'un comité composé de représentants de tous les partis et chargé de régler le droit d'intervention des familles dans l'enseignement.

Un décret tout récent, réglementant à nouveau le choix des livres dans les écoles publiques, n'a-t-il pas déjà reconnu à tout parent la faculté de protester auprès de l'Inspecteur d'Académie contre les propositions des Commissions départementales, et lorsque cette protestation est restée sans effet, de réclamer auprès du Ministre? C'est un contrôle permanent du public, qui vient d'être ainsi officiellement consacré.

Au surplus, dans l'enseignement secondaire, la coopération des familles et de l'Université s'est en fait réalisée depuis cinq ans déjà, dans l'esprit le plus amical et avec la plus complète efficacité. Les parents des élèves de collèges ou lycées se sont groupés en associations, pour étudier en commun les réformes et en poursuivre la réalisation, et surtout pour surveiller, redresser même, quand il y a lieu, l'administration de ces établissements.

Certains groupements n'acceptent que les ascendants des enfants actuellement au lycée ; dans d'autres, y peuvent en outre adhérer les anciens condisciples, les professeurs, les amis de l'Université ; tous s'interdisent les discussions politiques et religieuses, les distinctions d'opinion et de catégorie sociale. Ils essaiment à Paris, où l'association du lycée Carnot est des plus florisssantes, à Lyon, Marseille, Reims, Clermont-Ferrand, Valence. Ils viennent même de se grouper en une Fédération, déjà dotée de son organe corporatif : « Famille et Lycée », dans le but d'exercer plus efficacement l'action commune jugée nécessaire, sans perdre leur autonomie. Tout ce qui concerne l'intérêt des enfants les préoccupe : l'hygiène scolaire, l'encombrement des classes, la répartition des élèves, le choix des livres, l'organisation des vacances, la réglementation des heures de cours, la confection des programmes. Ils formulent des vœux, et en obtiennent le plus souvent la réalisation par des démarches amicales et de pressantes instances auprès de la direction de chaque établissement.

Peut-être quelque jour verra-t-on se resserrer ces liens, et les établissements scolaires devenus auto-

nomes s'administrer librement sous l'impulsion combinée des professeurs, des délégués de l'administration centrale et des élus des associations de pères de famille, groupés dans une commune action.

N'était-ce pas d'ailleurs le principe posé par la Révolution française dans le décret du 29 frimaire an II que « les instituteurs ou institutrices soient sous la surveillance immédiate de la municipalité ou section, des pères, mères, tuteurs ou curateurs, et sous la surveillance de tous les citoyens »?

Les réformateurs les plus avancés, les syndicalistes de l'enseignement, aussi bien que les libéraux orthodoxes et ceux qui se réclament du radicalisme le plus intransigeant semblent d'accord pour l'appliquer. « A la vérité, déclare un organe qui ne paraîtra guère suspect [1], l'administration de l'État se méfie de la collaboration familiale dans l'enseignement. Elle a quelques raisons plausibles, et d'autres qui le sont moins.... Ce qui s'est fait jusqu'ici, du haut en bas de l'Université, pour associer les parents, les associations d'anciens élèves, les délégués, les patronages à l'œuvre de l'enseignement, s'est fait avec crainte, sans empressement et peut-être sans une suffisante franchise. Il faudra bien que l'État ouvre enfin ses portes et ses livres et ses conseils et ses commissions aux représentants des familles élus par les familles. »

1. *Le Temps*, 16 avril 1910.

*
* *

Toutes ces ligues, associations et fédérations sont au surplus secondées dans leur tâche par la Presse. Cet organisme ne remplirait pas en effet toute sa fonction, s'il n'était point pour l'Administration un censeur permanent. Jeter la lumière sur les erreurs, les fautes, les abus, contrôler tous les services, tel est le rôle que les journaux se sont assigné. Pour être mieux renseignés, ils ne reculent devant aucune démarche; ils provoquent les révélations, épient les scandales, donnent asile à toutes les plaintes. Mécontents, sceptiques, ambitieux peuvent assurer ainsi la publicité à leurs revendications ou à leurs critiques. Ici s'organisent des campagnes contre les méfaits de l'Assistance publique, là se dressent des réquisitoires contre les insuffisances des transports en commun. Que ce soient les anomalies des horaires de chemins de fer, les erreurs de la poste, les lenteurs du téléphone, ou bien les erreurs judiciaires, les irrégularités dans le régime des inculpés, les gaspillages financiers, les fraudes, qu'il s'agisse de défense nationale ou de services industriels, tout est passé au crible.

Les administrations se montrent vigilantes à éviter les coups que leur porte cette âme redoutée. N'y a-t-il pas, dans chaque cabinet ministériel, des attachés préposés au service de la presse, et chaque journal n'a-t-il pas des correspondants accrédités auprès de tous les ministres? Presse et Gouvernement traitent en réalité de puissance à puissance.

Ce pouvoir, si vanté et tant de fois critiqué, est assez fort pour qu'on travaille à le corrompre. Il commet des excès ; il ignore souvent la juste mesure ; il manque parfois de spontanéité et d'indépendance ; il se montre enclin à la partialité ; il sert des intérêts, reste asservi à des partis. Qu'importe ! En regard du mal qu'il peut faire, qu'on songe à celui qu'il empêche chaque jour ! Et s'il nous les fait chèrement acheter, que de services il rend à la vérité ! Du chaos naît l'ordre ; du tumulte se dégage l'harmonie. Même étouffée, la voix de la conscience publique parvient à dominer les rumeurs.

La revue, la brochure, la conférence, le livre lui donnent encore plus d'écho. Jadis réservé à quelques rares initiés, le forum ainsi s'agrandit. Les services publics de plus en plus fonctionnent au grand jour. Leurs vices ne se peuvent plus guère dissimuler. L'Opinion, par ses mandataires connus ou inconnus, spontanés ou élus, célèbres ou anonymes, les découvre, les étale. Elle soutient les revendications qui lui paraissent justes, s'élève contre les manifestations inopportunes. Plus forte que toutes les organisations, elle met un frein à leur excessive ardeur. L'Administration se pénètre, grâce à cette influence, du sentiment des besoins auxquels elle est destinée à pourvoir, et rajeunit ses procédés pour les adapter aux nécessités qu'on lui révèle.

II

Elle se trouve alors amenée d'elle-même à initier l'opinion à ses mystères et, pour se prémunir contre sa censure, à l'associer à son action. La collaboration du public cesse d'être purement critique; elle devient active et féconde.

Ce n'est pas seulement dans les projets de réforme que l'on préconise « le développement, si désirable chez les citoyens, de l'esprit d'initiative et de la faculté de s'occuper de leurs propres affaires[1] ». Dans les faits on peut suivre les progrès et constater les effets de cette coopération.

L'efflorescence prodigieuse des commissions officielles n'en est-elle pas déjà une manifestation éclatante? Qu'on considère le luxe inusité de comités institués ou patronnés par l'Administration, et la place qu'on juge indispensable d'y réserver aux individualités dépourvues de tout titre officiel : on y fait appel à des compétences extra-administratives, aux délégués d'associations privées qui délibèrent avec les représentants des Ministères; d'elle-même, l'Administration renonce au prestige de l'infaillibité et aux attributs de l'autocratie. Elle accepte, elle sollicite des concours, et détermine sa conduite d'après les règles que ses chefs et le public associés se sont mis d'accord pour lui dicter.

1. Rapport de M. Lallemand au nom de la Commission de réorganisation administrative.

Tantôt ces organismes sont créés temporairement pour réaliser une réforme, rédiger un projet de loi, proposer au Ministre une réglementation nouvelle. Tantôt ils jouissent de pouvoirs permanents. Tel le Conseil supérieur de l'Agriculture, dont les membres nommés par le Ministre comprennent des présidents de sociétés, des minotiers, des fermiers, des publicistes spécialisés dans la technique agricole. Tel surtout le Conseil supérieur du Travail, qui, depuis sa récente réorganisation[1], compte plusieurs délégués des chambres de commerce, des syndicats ouvriers, des conseils de prudhommes, du comité fédéral des bourses du travail et des associations ouvrières de production. C'est un véritable petit Parlement du travail, qui comporte une représentation des intérêts et doit l'autorité de ses décisions à l'élection d'un certain nombre de ses membres.

Mais il en est qui sont directement associés à l'action administrative et donnent leur avis sur des mesures individuelles, des autorisations, des approbations. Tel, au Ministère des Travaux publics, le Comité consultatif des chemins de fer, qui groupe en son sein des représentants du commerce, de l'agriculture, de l'industrie, des employés de chemins de fer. Tel, au Ministère du Commerce, le Comité des Arts et Manufactures, où les techniciens de tous ordres siègent à côté des plus hauts fonctionnaires. Le premier statue sur les tarifs de chemins de fer, les propositions de traités, les demandes d'émission d'obligations des compagnies; l'autre, sur les dérogations aux lois du travail, sur les créations d'éta-

1. Décret du 30 avril 1909.

blissements dangereux ou insalubres. Toutes ces mesures intéressent au premier chef les producteurs et les consommateurs, les employés, les patrons et le public. L'Administration, pour concilier ces intérêts divers, a jugé expédient de faire appel à ceux qui les représentent et de désigner parmi eux des collaborateurs pour l'aider dans sa mission. Chaque réorganisation de ces comités se caractérise par une extension nouvelle de la place qui leur est faite.

Le Conseil de surveillance de l'Assistance publique de Paris, qui seconde le Directeur dans le fonctionnement de tous les services, groupe de même, à côté d'administrateurs et d'élus de la Ville, des personnalités représentant le corps médical et le public.

*
* *

L'interposition de comités est même parfois supprimée; et c'est directement à certaines associations privées que l'Administration s'adresse pour obtenir des indications, des conseils, des directions. Plusieurs lois lui imposent l'obligation de prendre leur avis. Telles les réglementations du repos hebdomadaire et du travail dans les usines, qui exigent la consultation des syndicats patronaux et ouvriers intéressés.

Et n'est-ce pas le cas fréquent de ces nombreuses enquêtes préalables à l'exécution des travaux publics, où les contribuables, les propriétaires, les futurs usagers sont appelés à éclairer les services techniques sur l'utilité d'une entreprise, son rendement probable, les difficultés de son exécution?

*
* *

Du public intéressé, l'Administration en arrive à demander plus que de simples avis, une collaboration directe à ses décisions. Lorsqu'après le rachat de la Compagnie de l'Ouest, on réorganisa le Comité de réseau des chemins de fer de l'État, on estima utile d'y faire place, non seulement aux délégués du personnel, mais encore à cinq représentants de l'industrie, de l'agriculture et du commerce, et on a ainsi associé la clientèle à la gestion de l'entreprise.

*
* *

Si la campagne énergique que l'on mène de divers côtés pour faire participer les familles à l'organisation de l'enseignement était couronnée de succès, on verrait s'instituer dans la direction de l'école une coopération permanente des parents, des maîtres et des administrateurs choisis par l'État. Ce serait un véritable groupement qui assumerait la charge des intérêts intellectuels et moraux de l'enfant; il réunirait à la fois ceux à qui revient leur éducation morale, ceux qui ont reçu mission de les enseigner, et ceux qui ont pour tâche d'assurer l'ordre et l'harmonie dans tous les services publics, réalisant ainsi l'idéal préconisé dès 1895 par M. Poincaré, lorsqu'il proclamait que « l'école publique n'a pas la prétention de se suffire à elle-même, de repousser les profanes et de rester la chose de l'Administration »?

III

La collaboration apparaît même non plus seulement dans la préparation des décisions administratives, mais dans l'action. Aux sociétés charitables de protection de l'enfance le législateur reconnaît le droit, comme au Parquet, de poursuivre la déchéance de la puissance paternelle des parents coupables ou négligents et n'hésite plus à faire participer des organisations privées à l'œuvre de la justice et de l'assistance. Aux associations syndicales intéressées il permet d'assurer la répression des fraudes. L'action pénale peut être dorénavant mise en mouvement non plus seulement par les officiers de police judiciaire, mais en outre par de simples groupements. Il semble ainsi que, pour rendre plus efficace la protection des intérêts qu'il s'est proposé de défendre, le législateur se soit vu contraint d'appeler le public à corriger les défaillances de l'Administration.

La coopération, au lieu de se manifester dans une sorte d'action concurrente, prend parfois un caractère plus intime et devient une véritable association. Où la peut-on trouver plus justifiée que dans les tentatives faites pour soulager la misère? A l'humanité souffrante la bonté a de tout temps apporté son aide secourable. Mais si lourde est la tâche qu'en dépit des dévouements les plus ardents, la philanthropie privée est restée impuissante. La collectivité est alors intervenue et pour l'indigence.

l'invalidité, la vieillesse, l'enfance abandonnée, a organisé le droit au secours.

L'émulation engendra et laisse subsister encore des préventions réciproques. L'assistance administrative apparaît à beaucoup maladroite; d'aucuns, par parti pris, exagèrent ses rudesses; d'autres accusent, avec raison parfois, ses inégalités dues aux influences politiciennes ou aux querelles de clocher. L'assistance privée n'a pas su se dégager suffisamment des préoccupations confessionnelles; elle se laisse encore guider par la passion. Elle se fait volontiers autoritaire, partiale; elle manque de cohésion.

Entre les deux, ce fut longtemps la lutte ouverte, au détriment de la vraie misère. L'entente un jour cependant a paru nécessaire. L'Administration, d'abord hostile, désormais l'accepte et n'hésite même plus à la solliciter. Que d'hésitations, que de luttes pour y parvenir! Il a fallu briser des résistances accumulées, dont beaucoup subsistent encore : ici, des bureaucrates qui invoquent le secret professionnel pour dérober aux regards indiscrets les arcanes administratives ainsi que les abus qui s'y commettent; là, des présidents ou présidentes d'œuvres, qui considèrent trop volontiers l'association qu'ils dirigent comme leur chose propre et qui, par faux orgueil, ambition, jalousie ou simple préjugé, ne savent point s'affranchir d'un particularisme étroit.

Pour faire le rapprochement, on a dû user de diplomatie et adresser les appels les plus pressants au désintéressement. Ce lent et difficile travail est loin d'être achevé. Il a déjà néanmoins produit quelques

résultats. A Bordeaux, à Nancy, dans quelques grandes villes de France, l'Assistance publique a recherché la collaboration d'œuvres diverses, et les services d'enquête, de secours, de loyers, d'assistance par le travail y sont assurés en commun.

A Paris, un certain nombre de sociétés sont désormais accréditées auprès des bureaux de bienfaisance et des bureaux municipaux de placements. On se communique réciproquement les fiches de renseignement; on se recommande mutuellement des assistés; on échange des indications et des secours; on peut ainsi faire utilement la chasse aux professionnels de la mendicité et assurer aux pauvres honteux, dignes d'intérêt, une aide efficace. Dans les hôpitaux, des dames visiteuses viennent apporter aux malades le réconfort moral et des secours; on organise des conférences, des représentations, des concerts pour les distraire, des vestiaires pour les habiller. L'initiative privée, avec l'autorisation officielle, seconde ainsi le service public, le complète, le perfectionne.

Est-on bien loin, en vérité, de l'organisation réclamée par les meilleurs esprits et que le corps médical ne cesse de préconiser pour les établissements hospitaliers? On instituerait à la tête de chacun d'eux des conseils d'administration autonomes, composés de fonctionnaires, de médecins, de conseillers municipaux, des délégués des œuvres d'assistance privée, et même de simples citoyens, hommes ou femmes désignés par leurs aptitudes et leur dévoûment au suffrage des habitants du quartier; tous les intérêts, toutes les compétences y seraient représentés; et on pourrait, au grand avan-

tage de tous, supprimer les rouages superflus, l'inutile paperasserie, des complications excessives, une centralisation funeste. Les manifestations récentes de la collaboration du public et de l'Administration à l'œuvre d'assistance semblent d'un heureux présage pour l'avenir de cette grande et féconde réforme.

*
* *

Le public a même pu récemment s'autoriser des défaillances des administrations pour substituer son action directe à leur intervention.

Est-il tâche plus essentielle pour l'État que de construire et d'entretenir des routes? Une association privée s'est cependant constituée dans le but de suppléer à l'insuffisance d'argent et de bras qui se révélait en plusieurs régions. Le Touring-Club a construit, mi-partie de ses deniers, mi-partie avec des subventions publiques ou des souscriptions individuelles, la corniche célèbre de Saint-Raphaël à Cannes. Il crée chaque année de nouveaux chemins en montagne, il aménage des points de vue, salarie des cantonniers pour réparer des voies cahoteuses et goudronner des routes où passent les automobiles. Ses cent mille sociétaires subventionnent de la sorte une administration des ponts et chaussées au petit pied.

*
* *

C'est à raison de l'impuissance de la police à protéger les boutiquiers, petits commerçants et chefs de chantiers contre les entreprises des employés

et ouvriers en grève ou contre les menaces anarchistes, que la Fédération des industriels et commerçants et le Comité du commerce et de l'industrie projettent d'organiser une milice indépendante qui remplacerait les agents de la force publique négligents. Et la ligue de protection sociale à son tour a récemment inscrit dans son programme la constitution de compagnies de volontaires en vue d'assurer dans les villes la sécurité et les campagnes.

*
* *

Plus les services publics se développent et se multiplient, plus l'initiative individuelle semblerait devoir être superflue. De récents exemples ont montré cependant que les énergies savent, à l'heure du besoin, se réveiller et que, retrouvant sa spontanéité originelle, le public français apprend à suppléer par des organisations improvisées aux insuffisances de l'Administration.

Des inondations, des grèves ont-elles interrompu le service des transports publics, des groupements se sont constitués d'eux-mêmes entre inconnus de la veille, dans le but de faire à frais communs et par les rares moyens dont on dispose, des convois d'automobiles ou de charrois.

Les services d'éclairage au gaz ou à l'électricité ont-ils cessé de fonctionner, par suite de cataclysmes naturels ou bien de chômages volontaires, industriels, commerçants, propriétaires immédiatement se sont mis en quête d'installations qu'ils ont aménagées pour leur consommation person-

nelle et se sont tenus prêts à se passer des services publics.

Lors de la première grève de postiers, plusieurs syndicats patronaux de Lyon ont d'eux-mêmes offert à la Direction des Postes le concours de leurs employés pour opérer le tri des correspondances commerciales et accompagner les lettres de Lyon jusqu'à Paris ou autres villes importantes, notamment à la frontière.

Aussitôt la seconde grève déclarée, on connut même une organisation complète du service postal commercial faite par les industriels français. Le plan en avait été dressé par le Président de la Chambre de commerce de Paris et accepté par l'unanimité des chambres de commerce françaises. L'Administration y avait donné sa complète adhésion[1]. Le Comité républicain du Commerce et de l'Industrie avait de son côté assuré l'échange des correspondances entre ses adhérents. Et ainsi, grâce à l'initiative de groupements corporatifs, le service

1. Au siège de chaque chambre de commerce, les lettres de la circonscription envoyées entre commerçants ou entre commerçants et clients étaient centralisées, réunies en paquets ficelés et distincts pour chaque arrondissement de la ville de Paris et pour chaque commune *extra muros* du département de la Seine. — Dans un autre sac étaient réunies, par paquets ficelés et distincts, les lettres dont les expéditeurs désiraient faire assurer la distribution par l'un des grands groupes syndicaux ou par un des grands groupements corporatifs de Paris. — Ces associations devaient faire chercher les sacs à l'Hôtel de la Chambre de commerce de Paris et les distribuer par les moyens les plus rapides. Les sacs devaient être accompagnés de convoyeurs, que les compagnies de chemins de fer acceptaient de faire convoyer gratuitement. Dans le cas où le service des chemins de fer aurait été arrêté en tout ou partie, on avait étudié la possibilité de transporter les correspondances par automobiles.

de la Poste eût pu fonctionner, alors même que la grève se fût étendue : comment méconnaître la portée de cet exemple et son influence sur l'état d'esprit des fonctionnaires?

*
* *

Bien plus, les agents, qui contestent souvent les qualités de l'organisation administrative et accusent l'impéritie de leurs chefs, songent parfois à faire la démonstration expérimentale de leur propre compétence. Sous les auspices du syndicat des sous-agents des Postes s'est, en juillet 1909, fondée une société anonyme pour concurrencer l'Administration dans les services postaux non monopolisés. « La Laborieuse » fait ainsi, outre la publicité commerciale et l'affichage, les recouvrements et distributions d'imprimés. Elle s'est constituée en coopérative socialiste[1], et prétend, en intéressant tous ses membres à l'exploitation, assurer un fonctionnement moins coûteux et plus rapide que les services officiels.

*
* *

Sous toutes ses formes, l'Opinion publique ainsi s'organise. Elle a appris à scruter, à contrôler, à seconder, à suppléer l'Administration. A l'instar

1. La répartition des bénéfices est faite par parts égales à chaque fin de mois, défalcation faite de l'amortissement et des 5 p. 100 de la réserve. La société comprend une centaine de membres : quatre-vingts sont employés aux distributions et vingt aux recouvrements.

des groupements de fonctionnaires, elle la contraint à modifier ses procédés. De telles initiatives ne vont pas sans tâtonnements ni maladresses; elles restent encore timides; elles sont parfois peu avisées. Mais elles ont l'avantage de ne procéder d'aucun système. Leur spontanéité assure la continuité de l'effort et sa valeur. Ainsi s'institue ce qu'on a justement appelé « un syndicalisme inconscient des administrés[1] », et se réalise peu à peu l'utopie rêvée par les sociologues, « sous la forme d'associations à objet unique, des foyers multiples où l'opinion se projettera sous ses aspects divers[2] ».

1. Maxime Leroy, *Syndicats et services publics.*
2. Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques.*

CHAPITRE III

L'ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE

Le droit public et la juridiction administrative. Leur évolution.

I. Les citoyens dans leurs rapports avec l'État et ses agents. — Contrôle des actes de l'Administration. — Responsabilité de la puissance publique. — Responsabilité des agents.

II. Les fonctionnaires dans leurs rapports avec l'Administration.

a) *Contrôle des actes de l'administration.* — Les nominations; — les avancements; — les mesures disciplinaires.

b) *Responsabilité pécuniaire de l'État.*

c) *Droit de recours des fonctionnaires.* — Le fonctionnaire directement lésé; — les fonctionnaires indirectement lésés; — les associations professionnelles.

III. L'Administration dans ses rapports avec les fonctionnaires. — Responsabilité des fonctionnaires. — Leurs obligations.

IV. Les fonctionnaires dans leurs rapports avec le public. — La dignité des fonctionnaires et du service.

A certaines de ces transformations administratives la Justice a été sollicitée d'apporter sa sanction. Les fonctionnaires, garantis par la cohésion de leurs groupements contre les représailles individuelles, n'ont plus hésité à réclamer d'elle une protection immédiate de leurs droits. Les citoyens, à mesure qu'ils prenaient mieux conscience de leurs intérêts, se sont enhardis jusqu'à lui demander de

les faire respecter. Elle n'a pas du premier coup accueilli ces requêtes. Ce n'est que peu à peu qu'elle a osé soumettre à sa censure les actes de l'Administration et réprimer les abus qu'elle y découvrait. La marche qu'elle a suivie, pour lente qu'elle fût, n'en a été d'ailleurs que plus sûre.

Comment une telle évolution a-t-elle pu se produire? Dans le jugement des conflits d'ordre privé, limitées sont les variations des tribunaux; il peut y avoir des divergences dans l'interprétation des textes, des hésitations dans l'appréciation des faits; mais l'arbitraire du juge est enfermé dans un cercle étroit, hors duquel il ne se peut mouvoir. Le droit public, au contraire, qui détermine les rapports entre l'État et ses agents ou entre l'Administration et les citoyens, comporte plus de souplesse.

Longtemps, il est vrai, l'État n'a connu aucune limitation à sa souveraineté qu'on proclamait irresponsable et absolue. Point de lois par lesquelles il limitât sa puissance; point de normes pour borner sa volonté. La juridiction administrative n'avait été instituée que pour soustraire ses actes au contrôle des tribunaux ordinaires; elle ne participait point au pouvoir judiciaire; elle n'était qu'une des formes de l'autorité gouvernementale. Grâce à cette absence de textes impératifs, et à raison du but spécial en vue duquel on la maintenait, elle put jouir d'une grande liberté, qui lui permit d'exercer son influence sur les destinées mêmes de l'Administration. Ses décisions ne s'inspiraient, déclarait-on, que de principes supérieurs; ces principes n'étaient pas immuables; leur adaptation aux faits pouvait comporter des interprétations différentes. Quand elle fut appelée

par les individus, simples citoyens ou fonctionnaires, à les protéger contre les excès du pouvoir souverain, la juridiction administrative se trouva insensiblement amenée à ouvrir des brèches dans la forteresse qu'elle avait reçu mission de défendre. Elle ne rencontra d'autre obstacle que les scrupules de ses membres, justement soucieux de la continuité des traditions. Par ses décisions, elle en est venue peu à peu à modifier la nature des relations de l'État soit avec ses agents, soit avec le public.

Dans les cas plus rares où ils interviennent pour régler ces mêmes rapports, les tribunaux judiciaires ont dû suivre son exemple.

I

Pendant longtemps, contre les actes de l'autorité administrative ne fut admis aucun recours. Les ordres de la puissance publique étaient jadis considérés comme inattaquables et s'imposaient sans discussion. Les agents étaient à l'abri de toutes revendications, se fussent-ils rendus coupables d'erreur, de faute, ou d'abus.

Le Conseil d'État se bornait à régler les compétences, à résoudre les difficultés qui pouvaient surgir entre les corps administratifs ou entre l'administration et les tribunaux, aux sujets de leurs attributions respectives, ou bien encore à imposer le respect des formalités prescrites par les textes législatifs ou réglementaires.

Par une naturelle extension de ce contrôle presque exclusivement limité à la forme des actes de l'autorité, le Conseil d'État en vint à examiner leur contenu. Comment en effet se résigner à proclamer la validité d'une décision qui, rendue par une autorité qualifiée à cet effet, après l'accomplissement de la procédure exigée, viole les principes édictés dans une loi ou porte manifestement atteinte à des droits acquis?

Puis la juridiction administrative, élargissant toujours le cercle de sa compétence, fut amenée à « étendre aux actes faits par l'Administration en vertu de ses pouvoirs discrétionnaires un contrôle de légalité auquel il semblait difficile de les soumettre. Et, comme la loi ne fixe pas d'avance la teneur de ces décisions, et ne détermine que le but général et l'esprit dans lequel elles doivent être prises, la jurisprudence a admis que les actes même discrétionnaires peuvent être annulés comme illégaux lorsqu'ils sont faits dans un but étranger à celui que la loi a eu en vue. Elle a admis que, dans ce cas, le pouvoir discrétionnaire est détourné de sa destination légale, et que l'Administration commet un détournement de pouvoir qui doit être réprimé[1]. »

Le Conseil d'État, investi depuis 1872 d'un pouvoir de juridiction indépendant, a multiplié depuis lors, en les précisant, les cas d'annulation; tous les citoyens intéressés à faire tomber des actes administratifs qui lèsent leurs droits, trouvent à son prétoire le plus large accueil. Ce moyen de faire invalider les actes de l'autorité qui était incompétente, a méconnu les formalités, violé les droits acquis, ou

1 Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, II, p. 402 et suiv.

agi dans un but autre que celui pour lequel son pouvoir a été institué, constitue la sanction efficace et directe du contrôle permanent de l'opinion publique. « Le recours pour excès de pouvoir associe ainsi les agents et les administrations à la bonne gestion des intérêts publics et à la protection des intérêts particuliers. Il est au premier chef une institution de solidarité sociale[1]. »

*
* *

Le bon fonctionnement des services publics n'est cependant garanti que si les responsabilités des fautes qui s'y commettent peuvent être utilement recherchées. Qu'elles incombent à la puissance publique au nom de qui les décisions sont rendues, ou bien aux fonctionnaires qui les prennent, les citoyens lésés reçoivent alors de légitimes compensations. A l'annulation de l'acte, qui empêche l'illégalité de se perpétuer, se superpose l'action en responsabilité contre son auteur direct ou indirect, qui permet d'en réparer les effets.

Les progrès de la jurisprudence administrative à cet égard, bien que récents, sont des plus marqués[2]. Vers 1895, que de ménagements encore dans la mise en cause de l'État : « Sa responsabilité, affirmaient les arrêts de cette époque, n'est ni générale ni absolue; elle a des règles spéciales, qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de con-

1. Duguit, *L'État, les gouvernants et les agents*, p. 541.

2. Consulter sur le développement de la jurisprudence : G. Teissier, *La responsabilité de la puissance publique*.

cilier les droits de l'État avec les droits privés. » Lorsque l'acte administratif est rendu au nom de la puissance publique, c'est-à-dire en vertu des attributs de la souveraineté, jamais on n'admet que la responsabilité de son auteur puisse être recherchée. S'agit-il d'un acte de police, même irrégulier, même abusif, d'un règlement général rendu au mépris des droits les plus sacrés, d'une mesure individuelle entachée d'illégalités flagrantes, l'autorité administrative ne saurait être prise à partie : elle a agi au nom de l'État souverain, qui peut errer, mais ne doit compte de ses défaillances à aucun tribunal[1]. D'autant que si une réparation pécuniaire était allouée pour un dommage de ce genre, elle serait assurée avec les deniers des contribuables, étrangers à la faute commise.

Une seule exception est faite au principe absolu de l'irresponsabilité de la puissance publique : elle se rapporte à l'hypothèse, où l'illégalité relevée dans l'acte de police aurait eu pour but de favoriser les intérêts financiers de l'État : « Dans ce cas, dit le plus autorisé des commentateurs, la réclamation ne viserait pas à proprement parler l'acte de puissance publique, mais un acte de gestion financière déguisé sous les dehors d'une mesure de police[2]. » Le Conseil d'État a ainsi reconnu un droit à indemnité à des fabricants d'allumettes, dont les usines avaient été fermées non par application des lois sur la police des industries dangereuses, mais dans un intérêt fiscal, afin de dispenser l'État d'exécuter à leur

1. Cf. Arrêt Larbaud, Conseil d'État, 23 juin 1882.
2. Laferrière, *op. cit.*

égard la loi d'expropriation du 2 avril 1872[1].

Différente est la situation, lorsque les mesures dont on se plaint ont été prises pour la simple gestion d'un service. L'État n'intervient plus alors comme puissance souveraine. Qu'un ordre ait été mal donné ou mal exécuté, les responsabilités peuvent être recherchées; en cas d'erreur, le service collectivement sera mis en cause. Si au contraire dans la faute commise apparaît nettement la personnalité même d'un agent déterminé, c'est à lui individuellement que les sanctions pourront être appliquées. De toutes manières, le citoyen lésé sera en mesure d'obtenir quelque légitime compensation. Dès que fut appliquée cette jurisprudence, l'Administration se trouva intéressée à la bonne gestion de la chose publique.

Mais le Conseil d'État se montra longtemps circonspect dans l'appréciation des fautes administratives et, par crainte de paraître empiéter sur le domaine gouvernemental, laissa des torts impunis. C'est depuis quinze ans qu'il s'est préoccupé d'assurer plus efficacement la régularité de l'action administrative et qu'il a renoncé résolument à la plupart de ces distinctions artificielles qui avaient pour effet de couvrir les plus notoires abus. Au principe subsistent encore d'importantes restrictions. Mais les applications en deviennent de plus en plus nombreuses, et l'Administration, rendue garante de ses fautes, se montre de plus en plus attentive aux intérêts généraux. La vieille démarcation entre les

1. Arrêt Laumonnier-Carriol, Conseil d'État, 26 novembre 1875 et 5 déc. 1879.

actes de puissance publique et ceux de gestion tend à s'effacer. On se rend compte désormais « qu'il y a de la police dans tout et de la gestion dans tout ». Seuls restent dépourvus de sanction les actes de souveraineté nettement caractérisés : tels ceux qui ont pour objet d'assurer, dans les conditions prévues par la Constitution, les relations et la collaboration des pouvoirs exécutif et législatif, ou ceux qui concernent les rapports de l'État français avec les puissances étrangères.

Mais la responsabilité de l'État désormais est proclamée, alors même qu'il s'agit d'actes de police. Jadis exceptionnelle, elle est devenue générale, et ne trouve d'atténuation que s'il y a eu force majeure, faute des victimes ou des tiers, faute personnelle d'un fonctionnaire, exonération législative ou limitation forfaitaire. Jadis les arrêts affirmaient que « l'Etat n'est pas, en tant que puissance publique, et notamment en ce qui concerne les mesures de police, responsable de la négligence (ou des fautes) de ses agents[1] ». Dans le nouvel état de la jurisprudence, « l'accident, dont tel ou tel requérant a été victime, ne peut pas, déclare-t-on, être attribué à une faute du service public dont l'Administration serait responsable[2] ». De l'une à l'autre de ces formules on peut mesurer la distance.

C'est vers 1902 que l'évolution s'est dessinée. Dès ce moment, le Conseil d'État a renoncé à opposer la fin de non-recevoir tirée de l'irresponsabilité de la puissance publique. Puis il s'est résolu à allouer des

1. Arrêt Lepreux, Cons. d'État, 13 janvier 1899.
2. Arrêt Tomaso Greco, Cons. d'État, 10 février 1905.

indemnités aux victimes d'actes policiers abusifs[1]. Pour ouvrir un droit à réparation, il suffit que l'acte soit irrégulier et cause un dommage individuel, ou bien qu'il empêche l'exécution d'engagements contractuels.

Sans doute la responsabilité de l'État n'est encore ni générale ni absolue. Mais l'Administration ne peut plus se prévaloir de son infaillibilité pour s'y soustraire. Le Conseil d'État tempère son autoritarisme. Il lui impose une règle, le souci des libertés publiques, le respect des droits individuels. Il met un frein à ses excès.

*
* *

La responsabilité des fonctionnaires fut plus difficile encore à faire reconnaître. « Toute une série de lois révolutionnaires, s'inspirant d'ailleurs de précédents monarchiques, avaient abrité le fonctionnaire dans un asile à peu près infranchissable. On ne pouvait intenter contre lui une action en indemnité qu'avec l'autorisation de corps successifs. Cette législation se cristallisa dans l'article 75 de la constitution de l'an VIII, qui a traversé toutes nos constitutions, nos révolutions, nos chartes jusqu'en septembre 1870[2]. »

Depuis 1870, tout citoyen peut sans autorisation porter contre un fonctionnaire brutal, ignorant, grossier sa plainte devant les tribunaux. L'accès du prétoire lui est librement ouvert. Mais, pour faire

1. Arrêt Zimmermann, 27 février 1903.
2. Robert Léger, L'intérêt social et les droits individuels, *Revue politique et parlementaire*, mars 1905.

condamner l'agent coupable, il lui faut invoquer « une faute lourde, excédant les risques ordinaires de la fonction ou révélant une intention mauvaise [1] ». Ce principe est vague; il est susceptible d'interprétations contraires. Les tribunaux en l'appliquant ont cherché à assurer largement la réparation des fautes commises. Ils ont condamné un maire qui, en faisant procéder à l'enlèvement d'emblèmes religieux, agit avec précipitation et malveillance. Ils allouent des dommages-intérêts à une personne placée dans un asile d'aliénés aux lieu et place du malade désigné dans l'arrêté préfectoral, à une femme indûment arrêtée par la police des mœurs, sans enquête préalable et avec brutalité. Dans ces divers cas, le litige naît en quelque sorte entre deux individualités, le citoyen lésé et celui qui, investi d'une fonction, a trahi la confiance publique et s'est en quelque manière dépouillé, par sa faute, de la dignité administrative. Que ce soit le service qui soit condamné par les tribunaux administratifs, ou l'agent par les tribunaux judiciaires, que la responsabilité soit collective ou individuelle, le public peut désormais obtenir réparation des dommages que lui cause une mauvaise administration. Cette sanction le garantit préventivement contre les abus.

*
* *

La Justice se plaît en même temps à déchirer le voile de fausse respectabilité dont se couvraient les fonctionnaires. Jadis ceux-ci prétendaient à un ré-

1. Laferrière, *op. cit.*, I, 649.

gime de protection exceptionnelle contre l'injure; à quelque service qu'ils appartinssent, ils réclamaient le bénéfice des dispositions du Code pénal qui punissent spécialement les violences de langage adressées aux « agents de la force publique ». Un citoyen ne pouvait manifester un peu rudement son impatience contre un rond-de-cuir insolent sans être traîné à la barre, et se voir infliger une condamnation.

Depuis quinze ans, la jurisprudence se montre de plus en plus avare de cette garantie spéciale, qui donne à tous les agents de l'Administration le sentiment dangereux de l'invulnérabilité. Le Directeur d'un hôpital descend désormais au rang d'un simple « préposé de services ». La demoiselle du téléphone se voit dénier le titre et les prérogatives du « citoyen chargé d'un service public[1] ». Et lorsque les fonctionnaires eux-mêmes sortent de leur rôle, ils perdent le bénéfice des dispositions qui les protègent. Le Préfet qui adresse des communications au Grand-Orient, association privée, indépendante de tous services publics, ne peut être considéré comme ayant accompli un acte d'administration rentrant dans l'exercice de ses fonctions[2].

De toutes manières, sous toutes les formes, c'est à l'infaillibilité administrative que la Justice porte irrémédiablement atteinte. Elle tend à assurer au public protection contre les actes arbitraires, les irrégularités, les erreurs, les excès. L'autorité ne peut plus se soustraire à ses sanctions.

1. Arrêts de la Cour de cassation des 22 octobre 1896, 12 février et 29 décembre 1898, 18 février 1905.
2. Arrêt de la Cour d'appel de Paris, 18 mars 1905.

II

Dans la détermination des rapports entre l'État et ses agents l'évolution de la jurisprudence s'est encore plus nettement marquée. On a pu dire sans exagération qu'en quelques années le Conseil d'État avait presque de toutes pièces édifié un statut des fonctionnaires. En vérité, il s'est de plus en plus attaché à imposer à tous, même aux chefs, le respect de la règle, et aux faveurs, aux caprices, aux injustices du pouvoir hiérarchique il a entendu et su imposer un frein.

Une doctrine, qui longtemps fut en honneur, faisait dériver les obligations de la fonction publique non d'un accord de volontés, non d'un contrat, mais de la loi. Pour en réprimer les violations, il était donc nécessaire d'invoquer un texte réglementaire. Rares étaient les dispositions de loi ou de décret qui fixaient les conditions du fonctionnement d'un service. Il n'y avait guère que les magistrats, les officiers, les professeurs, quelques rares agents privilégiés qui jouissaient d' « un état ».

On ne pouvait d'autre part attaquer des décisions contraires aux règles d'avancement ou de discipline qu'en justifiant d'un intérêt direct et personnel à leur annulation. Le Conseil d'État se refusait ainsi à considérer comme recevables les recours dirigés par les membres d'un tribunal, les professeurs d'une faculté, les notaires d'un canton contre des nomina-

tions de magistrats, de professeurs, ou de notaires jugées irrégulières, ou contre des arrêtés ministériels fixant l'ouverture d'un concours à une chaire vacante; de telle sorte qu'une nomination irrégulière ne pouvait jamais lui être valablement déférée, personne autre que le bénificiaire n'étant en mesure de se prévaloir d'un intérêt direct et personnel à son annulation. D'où cette étrange conséquence que des actes qui ne préjudiciaient qu'à un seul individu, tels qu'une révocation illégale, tombaient sous les rigueurs de la justice, tandis que ceux qui lésaient les intérêts d'une collectivité étaient assurés de l'impunité. On pouvait recourir contre une disgrâce. Les faveurs injustifiées étaient dénuées de sanction.

Une troisième caractéristique de la jurisprudence ancienne n'est pas moins frappante. Lors même qu'une irrégularité avait été relevée dans une décision qui avait porté atteinte aux droits d'un fonctionnaire, celui-ci ne pouvait obtenir aucune réparation du préjudice causé. L'annulation des conséquences de la mesure illégale pour l'avenir ne comportait aucune compensation de ses effets dommageables dans le passé.

Considérée de ces trois points de vue, l'œuvre de la juridiction administrative depuis dix ans apparaît exceptionnellement féconde. Les portes du prétoire se sont de plus en plus largement ouvertes : on a étendu à tous les recours intéressant la carrière des fonctionnaires l'accueil réservé auparavant à quelques-uns d'entre eux; les réclamations dirigées contre des nominations ou des avancements irréguliers y ont trouvé un accès aussi favorable que celles

qui visent les révocations déguisées. On a été amené à garantir non plus seulement les droits directs et immédiats des victimes de l'irrégularité, mais les droits éventuels de toute la corporation des fonctionnaires indirectement lésée, et à proclamer ainsi la recevabilité des actions formées par des associations pour la défense des intérêts collectifs. On a enfin renforcé les sanctions, en accordant aux victimes des réparations équitables, et en joignant à l'annulation des mesures irrégulières l'allocation de dommages-intérêts.

Le libéralisme éclairé, qui a guidé la marche de la Justice durant ces étapes, a rendu confiance aux fonctionnaires désabusés et rendu prudente l'Administration; il a calmé les ardeurs belliqueuses des uns, enrayé les excès des autres, amorti les chocs dans la lutte, préparé la voie aux transformations pacifiques. On ne saurait pourtant prétendre qu'il ait encore donné toute sa mesure.

*
* *

Ce n'est que depuis 1903 que le Conseil d'État admet la recevabilité des recours contre les nominations irrégulières. Sa jurisprudence s'est depuis lors confirmée avec éclat. Elle est désormais définitivement assise. Mais sa première décision produisit une surprise et une émotion profondes. Il s'agissait des désignations aux postes enviés de Directeur des Archives et d'Inspecteur général des Bibliothèques. Le Ministre avait choisi deux personnalités dépourvues de diplômes. Un certain nombre d'archivistes-paléographes se groupèrent et déférèrent au Conseil

d'État les deux décrets comme irréguliers et préjudiciables aux intérêts de tous ceux qui, munis de leur parchemin, auraient pu légitimement aspirer à ces emplois. Leur recours fut rejeté comme mal fondé; mais implicitement sa recevabilité fut reconnue, bien qu'aucun des réclamants ne pût se prévaloir d'un droit acquis, direct et immédiat[1]. C'était une sorte de révolution juridique.

Elle porta bientôt ses fruits. Le Conseil d'État, à la requête d'un sous-inspecteur du service des enfants assistés, annula peu après diverses nominations d'inspecteurs, faites en violation du décret organique qui avait reconstitué ce corps. Il estima que ce sous-inspecteur avait un intérêt personnel à cette annulation, et que son intérêt subsistait même après sa nomination d'inspecteur[2].

En 1906, ce furent les rédacteurs du Ministère de l'Intérieur qui attaquèrent des nominations illégales de rédacteurs et de sous-chefs de bureau; la haute juridiction n'hésita pas à annuler celles de fils, neveux, cousins d'anciens ou futurs ministres[3]. Les conclusions du Commissaire du Gouvernement Teissier soulignèrent la haute portée de ces décisions : « Il faut, disait-il, mettre un obstacle insurmontable aux pratiques déplorables qu'on soumettra à notre censure. Il faut mettre un frein aux jeunes ambitions qui s'agitent autour des grands de ce monde et qui pensent que pour arriver aux hauts postes de l'Administration, le mieux est de se glisser dans quelque cabinet ministériel, d'y intriguer, y

1. Arrêt Lot et Molinier, 11 décembre 1903.
2. Arrêt Savary, 18 mars 1904.
3. Arrêts Alcindor et autres, 1er juin 1906.

décrochant quelque faveur, sans titre, sans droit. Lorsque les fonctionnaires sauront qu'il y a un juge auquel ils peuvent librement s'adresser pour le redressement des torts qui leur sont causés, ils reprendront confiance. Quand on saura que les postes illégalement occupés ne sont plus des prébendes de tout repos, l'appétit des ambitions injustifiées tombera. » Ces paroles autorisées reflétaient la pensée même dont s'inspirait la jurisprudence nouvelle.

L'appel fut entendu. Les recours depuis lors affluèrent, et le Conseil d'État a été amené à annuler les nominations irrégulières de commis des asiles d'aliénés de la Seine[1], d'expéditionnaire au Ministère de l'Instruction publique[2], de rédacteur au Ministère des Colonies[3], de bibliothécaire au Ministère de l'Instruction publique[4], de sous-chefs de bureau au Ministère des Travaux publics[5], et même des permutations irrégulières, telles que celles d'un chef de bureau du Ministère du Commerce avec un rédacteur des Finances[6]. Toutes ces décisions sont fondées sur la violation de dispositions réglementaires, qu'elles soient contenues dans une loi ou bien dans un simple arrêté.

1. Arrêt Montheuil, 12 juillet 1907.
2. Arrêt Brugnot, 6 décembre 1907.
3. Association des employés civils, 11 décembre 1908.
4. Arrêt Héligon, 13 mars 1908.
5. Arrêt Tilloy, 27 novembre 1908.
6. Arrêt Prunget, 15 février 1907.

*
* *

La régularité des avancements est désormais soumise au même contrôle. Un décret organique prévoit-il que les promotions de classe ont lieu exclusivement à l'ancienneté, le Conseil d'État annule la décision qui a méconnu le droit du fonctionnaire a être promu à la première classe de son grade, à compter d'une date déterminée [1].

Un règlement dispose-t-il qu'on ne peut débuter dans un service qu'à la dernière classe du grade, il annule la nomination directe d'un agent à la deuxième ou à la première classe [2].

Sont également entachées d'excès de pouvoir les décisions ministérielles qui inscrivent sur la liste d'aptitude au grade de sous-chef un rédacteur ne remplissant pas les conditions d'ancienneté requises [3], et celles qui tiennent compte, pour l'inscription au tableau d'avancement, de services supplémentaires irrégulièrement ajoutés [4].

*
* *

Si le Conseil d'État réprime les faveurs injustifiées, il est plus rigoureux encore à corriger les excès de la sévérité disciplinaire. Il se montre de plus en plus soucieux d'assurer aux fonctionnaires

1. Arrêts Warnier, 7 juillet 1905; et Alfonsi, 19 juillet 1907.
2. Arrêt Alcindor, 1er juin 1906.
3. Arrêts Alcindor, 27 novembre 1908; Tilloy, *id.*; Association fonctionnaires Marine, 12 décembre 1909.
4. Union générale des contrib. indirectes, 13 mai 1910. — Cf. Association des membres de l'admin. des contrib. directes. 4 mars 1910.



la sécurité de leur carrière. Sans doute refuse-t-il de se substituer à l'Administration dans l'appréciation des motifs de la mesure prise [1]. Mais il en contrôle minutieusement la régularité et sanctionne les engagements pris par l'Administration dans les textes généraux qu'elle a elle-même édictés.

Il annule les révocations réelles ou déguisées, les rétrogradations de classe prononcées sans l'accomplissement des formalités préalables (avis du conseil de directeurs, audition de l'inculpé) [2]; les admissions d'office à la retraite de fonctionnaires dont l'emploi n'a pas été supprimé et qui ne remplissent pas les conditions pour avoir droit à pension [3]; les licenciements par mesure disciplinaire [4]; les décisions prononçant des peines non prévues dans les décrets organiques, [5] ou déclarant un fonctionnaire d'office en congé sans traitement [6].

Les Ministres admettent-ils des fonctionnaires à la retraite, ils ne peuvent les empêcher de continuer leurs fonctions jusqu'à la délivrance de leur brevet de pension que si la mesure prise à leur égard est justifiée par l'intérêt du service [7]. Prononcent-ils une révocation, ils ne peuvent faire rétroagir cette mesure [8].

Enfin, depuis 1905, le Conseil d'État veille à la

1. Nombreux arrêts : Deflandre, 28 décembre 1900; Porteboeuf, 9 novembre 1906; etc.

2. Arrêts Grévin, 29 mars 1901; Sauvage, 30 janvier 1903; Barthélemy, 21 juin 1907; Fortin, 6 août 1908.

3. Arrêts Toutain, 2 décembre 1898; de Saint-Sauveur, 24 décembre 1909.

4. Arrêt Corréard, 12 février 1904.

5. Arrêt Mangon de la Lande, 29 mars 1901.

6. Arrêt Genty, 28 juillet 1905.

7. Arrêts Marchal, 3 février 1899; Lenoir, 23 novembre 1900.

8. Arrêt Grimaux, 29 mars 1901,

scrupuleuse observation de la loi qui prescrit la communication préalable de leur dossier à tous les fonctionnaires qui sont l'objet d'une mesure disciplinaire, d'un déplacement d'office, ou qui sont retardés dans leur avancement à l'ancienneté [1]. Peu importe que le déplacement d'office ait ou non un caractère disciplinaire [2], ou que le fonctionnaire déplacé soit envoyé dans un poste supérieur à celui qu'il occupait [3]. Peu importe même que le fonctionnaire n'ait rien ignoré des griefs relevés contre lui, ni qu'il ait été mis à même de produire ses moyens de défense. Si la communication ne lui a pas été faite régulièrement, sa révocation est annulée [4].

Le Conseil d'État limite, il est vrai, le champ de ses investigations à l'examen de la régularité; l'opportunité des mesures lui échappe. L'autorité supérieure peut déclarer démissionnaire d'office un ingénieur des mines coupable d'avoir pris un intérêt dans une exploitation particulière [5], ou bien un magistrat qui, absent sans congé régulier, n'a pas déféré dans le mois à une mise en demeure du procureur général de se rendre à son poste [6], si les formalités prévues ont été observées, si la décision a été prise par l'autorité compétente, et qu'aucun droit acquis n'a été violé.

Mais on peut mesurer déjà l'étendue de ce con-

1. Arrêts Nicol, 6 juillet 1906; Baudelot, 22 mai 1908; Vilar, 6 août 1909.

2. Arrêt Rossi, 22 novembre 1907.

3. Arrêt Grémillet, 27 décembre 1907.

4. Arrêts Serres, 5 décembre 1908; Duchêne, 11 décembre 1908, etc.

5. Arrêt Rigaud, 28 juillet 1893.

6. Arrêt Garran de Balzan, 7 août 1885.

trôle et la sécurité qu'il donne aux rapports hiérarchiques.

* * *

En 1896, il était de principe que « les erreurs ou les fautes commises par le supérieur à l'égard de l'inférieur ne donnaient lieu à aucune action en indemnité contre l'État; et cela, non seulement quand le supérieur abusait de ses pouvoirs discrétionnaires de discipline ou de révocation, mais encore lorsqu'il portait illégalement atteinte à un droit acquis [1] ».

En 1909, la haute juridiction proclame que « c'est un contrat de droit public qui lie les fonctionnaires à l'État [2] », et qu'en cas de violation injustifiée de cet acte bilatéral, il est dû juste et équitable réparation. On voit le chemin parcouru. Marquons-en rapidement les étapes.

Le Conseil d'État commence par reconnaître que des fonctionnaires civils ou militaires irrégulièrement suspendus, révoqués ou mis à la retraite d'office ont droit à un rappel de leur traitement ou de leur solde, jusqu'au jour où ils seront soit pourvus d'un emploi de leur grade, soit régulièrement révoqués ou suspendus [3]. C'est la reconnaissance implicite que l'annulation de la mesure est en ce cas insuffisante et que l'équité exige une atténuation de ses effets dans le passé. On parle déjà de compensation dans le texte même des

1. Laferrière, *op. cit.*, II, 186.
2. Arrêt Winkel, 7 août 1909.
3. Arrêts Marin, 1897; Toutain, 1898; Fontin, 1898; Viaud, 1899.

arrêts, pour décider d'ailleurs que « l'allocation du traitement est la seule réparation à laquelle le fonctionnaire soit fondé à prétendre ».

Le principe, ainsi discrètement introduit, va produire bientôt ses conséquences logiques. On en vient à reconnaître qu'un sous-officier, qui a été l'objet de deux cassations successives de son grade irrégulièrement prononcées, est recevable à demander à l'État une indemnité pécuniaire à raison du préjudice moral ou matériel que cette mesure lui a causé, tout en estimant que le rappel des diverses allocations qu'il aurait touchées en activité de service est une réparation pécuniaire suffisante, et que d'autre part l'attribution de la médaille militaire et la nomination comme officier de réserve constituent des réparations morales équitables[1].

Et lorsqu'un fonctionnaire municipal est brusquement licencié de son emploi, même si cette mesure n'est pas entachée d'irrégularité, il est en droit de réclamer à la commune des dommages-intérêts tant à raison du préjudice que par sa soudaineté elle lui a causé que pour le dommage subi par l'inobservation des engagements qu'elle a violés[2]; une double indemnité peut dès lors lui être allouée, l'une pour rupture injustifiée du contrat, l'autre pour brusque congédiement; et cette allocation elle-même est susceptible de produire intérêts du jour où la mesure attaquée a été prise[3].

La notion de contrat a ainsi pénétré les rapports

1. Arrêt Le Berre, 29 mai 1903.
2. Arrêts Villenave, 11 décembre 1903; Reynier, 22 déc. 1905.
3. Arrêts Lacourte, 15 février 1907; Brousse, 31 janvier 1908; Lecompte, 24 juin 1910.

de l'État et de ses agents. Les fonctionnaires, victimes d'abus, d'erreurs, d'illégalités, sont désormais assurés d'une efficace protection.

*
* *

En la leur accordant, le Conseil d'État s'est préoccupé de leur faciliter l'accès de sa juridiction. Il exigeait jadis du requérant la preuve d'un intérêt direct, immédiat, personnel à l'annulation de la mesure illégale, et écartait ainsi tout pourvoi dirigé contre les nominations et avancements irréguliers. Aux seuls officiers, à raison de leur tableau d'ancienneté, il reconnaissait un droit à promotion et admettait la requête de ceux qui se trouvaient lésés par la nomination d'un camarade moins ancien. Les magistrats, les professeurs eux-mêmes, bien que dotés d'un statut, ne recevaient pas les mêmes garanties [1].

*
* *

A partir de 1903, il a assimilé au droit acquis la vocation à l'acquérir. Ayant une aptitude exclusive à certains emplois, les archivistes ont tous intérêt à diminuer le nombre des candidats qui les postulent et à faire écarter tous ceux qui ne peuvent justifier des conditions requises pour les occuper. C'est cette prérogative spéciale qui consacre leur intérêt. Les aptitudes exigées pour les nominations ou les avancements confèrent à ceux qui les remplissent

1. Arrêts Bugnet, 23 octobre 1835; Bidard, 7 mars 1840; Bonnet, 7 juillet 1863.

un droit à leur stricte observation; des agents d'un service sont intéressés à ce que les postes égaux ou supérieurs à ceux qui leur sont confiés, ne soient attribués qu'à des titulaires, réunissant les conditions imposées. Cet intérêt général domine même l'intérêt particulier, propre à chacun d'eux, puisqu'il rend l'action recevable, alors même que les requérants ont été depuis lors pourvus de cet emploi.

*
* *

Une étape nouvelle a été franchie vers 1907-1908; elle est particulièrement importante. On a proclamé recevable l'action corporative des groupements de fonctionnaires. Jusqu'alors le Conseil d'État exigeait des recours individuels; ils pouvaient être dirigés en grand nombre et simultanément contre les mêmes actes; mais ils devaient du moins porter la marque d'intérêts personnels et la signature d'individualités: « Les intérêts généraux ont des représentants investis d'un caractère public, auxquels de simples particuliers n'ont pas le droit de se substituer[1] ».

Comment cependant assurer la répression efficace des abus, si on exige toujours une initiative individuelle pour les signaler? Les fonctionnaires ne sont-ils pas, en bien des cas, arrêtés par la crainte des représailles de leurs chefs et le souci de leur carrière? N'est-ce pas aux associations professionnelles qu'il appartient essentiellement de défendre les intérêts corporatifs? Du jour où le Conseil d'État reconnut des droits éventuels à des collectivités

1. Laferrière, *op. cit.*, II, 437.

d'agents, il devait être nécessairement conduit à sanctionner leurs recours et à valider la représentation juridique de ces droits par un groupement.

Cette reconnaissance fut d'abord annoncée dans des conclusions du Commissaire du Gouvernement, qui sans doute n'engageaient point le haut Tribunal, mais qui du moins reflétaient son état d'esprit. En 1907, en effet, des associations amicales se joignirent à des fonctionnaires isolés pour attaquer des nominations illégales dans un ministère. Le Conseil d'État, jugea les recours individuels, sans se prononcer sur la recevabilité des pourvois des associations [1].

Mais en 1908, il fut obligé de statuer expressément : une amicale s'était seule présentée devant lui. Il n'hésita plus et décida qu' « une association de fonctionnaires, constituée conformément à la loi de 1901, est recevable à déférer pour excès de pouvoir une nomination faite en violation des règlements organiques, qui garantissent l'état de ces fonctionnaires [2] ».

Sans doute, une association ne pourrait point, sans un mandat formel, exercer les actions individuelles de ses membres et, par exemple, attaquer une mesure disciplinaire qui viserait exclusivement l'un d'entre eux, car elle substituerait ainsi sa propre appréciation à celle du fonctionnaire lésé. Mais, par contre, « l'association, dorénavant, est absolument recevable à exercer les actions ayant un intérêt pro-

1. Arrêts Prunget, 15 février 1907; Brugnot, 6 décembre 1907.
2. Arrêt du 11 décembre 1908. Association professionnelle des employés civils de l'Administration du ministère des colonies. — Cf. les conclusions du Commissaire du Gouvernement Tardieu.

fessionnel collectif et à attaquer l'acte lésant les intérêts que l'Association a pour but de défendre[1] ». C'est le droit corporatif que le Conseil d'État en est venu ainsi à proclamer. Il a définitivement sanctionné l'existence des associations professionnelles de fonctionnaires et la légitimité de leur action.

*
* *

On voit combien fécond a été ce travail de jurisprudence et tout le prix qu'il y faut attacher. L'incontestable supériorité du droit public et de la juridiction administrative qui l'applique est de se pouvoir adapter aux réalités sociales. Si le mouvement des fonctionnaires et l'évolution administrative qui sous leur impulsion se développe, sont loin d'avoir atteint leur terme, on se résoudrait malaisément à croire que la Justice ait dit son dernier mot. Le public attend d'elle de nouvelles sanctions à son contrôle; les fonctionnaires, de nouveaux appuis dans leur lutte contre l'autorité et ses excès.

III

Au surplus, elle ne prétend pas laisser l'État désarmé. En protégeant le fonctionnaire diligent contre l'arbitraire, elle n'est pas éloignée par contre d'assurer l'Administration contre les risques que lui

1. Association des médecins des asiles publics d'aliénés, 11 juin 1909. Association des fonctionnaires civils de la Marine, 10 décembre 1909.

font courir des fonctionnaires maladroits, imprudents, ou coupables.

A mesure que l'agent réclame plus de justice et plus de liberté, une participation effective au fonctionnement du service, le droit à l'initiative et à la libre critique, il assume une part de responsabilité dans la direction. Pourquoi cette responsabilité resterait-elle toujours illusoire? Et si le public hésite ou n'a pas d'intérêt à se plaindre des fautes des fonctionnaires, pourquoi l'État ne serait-il pas en mesure de les faire supporter à leurs auteurs? Jusqu'alors, l'Administration s'est rarement avisée de poursuivre, pour son compte, la réparation du dommage que ces fautes lui causent. Elle se contente de les châtier par l'action disciplinaire. Quant aux Ministres, aux chefs suprêmes, ils ne prétendent devoir compte de leurs actes qu'au Parlement. La responsabilité civile des agents de l'État n'a jamais été sérieusement assurée.

Il semble que les tribunaux ne seraient pas éloignés de la mettre en cause. Il est une importante décision de justice qui révèle, à cet égard, d'intéressants symptômes. Dans l'arrêt du 7 août 1909, rendu sur le recours de postiers révoqués, le Conseil d'État a affirmé avec éclat sur le rôle et les obligations du fonctionnaire envers l'État une conception dont le développement logique est gros de conséquences. La fonction publique, y est-il déclaré, est un contrat de droit public. Par leur acceptation de l'emploi conféré, les fonctionnaires se soumettent à certaines règles qui dérivent des nécessités mêmes du service. La grève en est une violation; elle libère l'État de ses charges. Les agents qui se mettent en grève se

placent d'eux-mêmes en dehors de l'application des lois et règlements édictés pour garantir leurs droits.

Est-on très éloigné de proclamer que les conséquences de cette rupture doivent être mises au compte de ses auteurs, et que ceux-ci sont personnellement tenus de réparer les dommages qu'elle peut produire[1]? Le principe de la responsabilité est implicitement affirmé. Le jour est peut-être proche où la justice lui donnera toutes les applications qu'il comporte, et où à des sanctions pénales et disciplinaires inefficaces elle substituera ou superposera des sanctions pécuniaires effectives.

IV

Si tous les citoyens peuvent contrôler les actes des fonctionnaires, n'est-il pas légitime et désirable qu'à leur tour ceux-ci se puissent défendre contre les attaques imméritées et se disculper des fautes qu'on leur impute? Leurs associations corporatives ont hautement revendiqué ce droit et réussissent à le faire reconnaître. Elles ont proclamé que leurs membres n'aspirent pas seulement aux avantages matériels de la carrière, à la sécurité, à l'indépendance pécuniaire; mais qu'ils réclament l'estime publique. Si cette considération est nécessaire aux agents, elle n'est pas moins indispensable à la fonction; car elle en rehausse la dignité et en assure un

1. Cf. les conclusions du commissaire du gouvernement Tardieu. Arrêts du Conseil d'État, 1909, p. 1294 et s.

meilleur exercice. Les décisions de justice, sous l'influence de l'action professionnelle des groupements de fonctionnaires, s'inspirent depuis peu de cette nécessité.

Nous avons déjà parlé des attaques lancées par l'Épiscopat français non seulement contre l'enseignement public, mais encore contre la personnalité de ses maîtres. Certains Évêques, tel celui du Mans, avaient eu recours à des « communiqués », lus en chaire par tous les desservants du diocèse ; d'autres, ceux de Nancy et de Rodez, à des brochures. Les uns comme les autres recommandaient aux pères de famille de surveiller les manuels, d'exiger le retrait de ceux qui attentaient au respect de la religion et aux principes de la saine morale, de poursuivre les instituteurs, de retirer les enfants de la classe. Il y eut même en Seine-et-Oise de véritables grèves d'écoliers. Ces actes isolés parurent encore insuffisants. Les Cardinaux, Archevêques et Évêques de France se concertèrent pour la rédaction d'un manifeste collectif contre l'école et les instituteurs laïques, qui vit le jour le 14 septembre 1909. Tout un service public, une corporation entière de fonctionnaires étaient ainsi soumis à la plus véhémente critique.

Qu'allait-on faire? Les maîtres d'école eussent pu se résigner à attendre la mise à exécution de ces menaces et le dépôt de plaintes individuelles. L'État eût été en droit de se considérer comme directement atteint et de poursuivre en son nom propre les auteurs du libelle. On se résolut à une troisième alternative. Son choix même est symptomatique de l'évolution qui s'accomplit.

Ce furent les groupements corporatifs d'instituteurs qui assignèrent les Évêques en diffamation. Contre l'Archevêque de Reims, les Évêques de Nancy, d'Arras, de Grenoble, de Montauban, de Bayonne, de Mende, de Cahors, l'Amicale de chaque département engagea les poursuites. La Fédération nationale des Instituteurs intervint aux procès. Ces deux groupements actionnèrent chaque Évêque en paiement de 5 000 francs de dommages-intérêts, qu'ils s'engagèrent à verser aux caisses des Ecoles du département, estimant que « le manifeste contenait contre le corps des instituteurs laïques, sous une forme directe ou oblique, une série d'allégations d'un caractère général, parmi lesquelles celles d'être pour les enfants un péril prochain de perversion morale, de ne pas pratiquer la morale avant de l'enseigner, de donner un enseignement contraire aux bonnes mœurs et au bien social, d'être l'une des principales causes du mal qui atteint à la fois la famille, la morale et le patriotisme; que ces allégations portaient au corps des instituteurs en général, et notamment à celui des instituteurs du département, un préjudice à la fois matériel et moral; qu'elles portaient atteinte au crédit et au prestige que doit posséder chaque instituteur au regard des enfants qui lui sont confiés et des parents de ces enfants... »

La hardiesse de cette initiative fut soulignée par les objections qu'elle souleva. « Il n'est pas tolérable, déclaraient certains défenseurs de l'école laïque, que cette école se solidarise au moins en apparence avec ceux qui ont pu la compromettre par passion politique et qui ont trahi sa neutralité. C'est

un nouvel effort des fonctionnaires pour mettre la main sur l'autorité publique et un nouvel effort des socialistes pour accaparer la direction des fonctionnaires. En un mot, c'est le gouvernement que l'on exproprie, sous prétexte de défense laïque. Nous ne laisserons pas sans protester cette opération s'accomplir sous nos yeux[1] ».

La première instance jugée fut celle de Reims. Le tribunal, dans un jugement longuement motivé, proclama, en dépit de l'exception formellement opposée par le Cardinal-archevêque, la recevabilité des requêtes de l'Amicale et de la Fédération et estima qu'elles avaient qualité pour représenter le corps des instituteurs. Il décida en outre que « la corporation était atteinte dans ses intérêts professionnels et était fondée à demander réparation de ce préjudice ». Il alloua en conséquence 500 francs de dommages-intérêts à la Fédération des Amicales et à l'Amicale de la Marne[2].

Le tribunal de Nancy, au contraire, conformément aux conclusions du Procureur de la République, estima que « les associations n'ont pas qualité pour ester en justice au profit des intérêts individuels de leurs membres ». Tous les instituteurs qui s'estimaient lésés devaient donc individuellement actionner les auteurs du dommage. Il considéra, d'autre part, que « dans l'état actuel de la législation et de l'organisation administrative, il n'appartient qu'aux pouvoirs publics d'assurer la direction et la défense des services publics et notamment la dignité et le

1. *Le Temps*, 9 novembre 1909.
2. Jugement du 25 février 1910. — Dans le même sens, Tribunal d'Arras, 25 mai 1910.

libre exercice des fonctions ». Il est vrai que, dans le même jugement, il reconnaissait l'existence d'un « préjudice corporatif, toutes les fois qu'il est porté atteinte à la profession elle-même, aux intérêts généraux qui y sont inhérents, et qu'en outre il se répercute directement sur la collectivité entière ». Mais il rejetait l'action de l'Amicale comme juridiquement irrecevable [1].

La contradiction même de ces décisions judiciaires, l'opposition des commentaires qu'elles ont provoqués reflètent un désarroi profond. L'opinion semble déconcertée par de telles nouveautés. A son émotion on peut mesurer leur portée. Des fonctionnaires prenant en mains leur propre défense! Des associations professionnelles s'organisant pour la soutenir devant des tribunaux! Des agents d'un service public se souciant du respect de leur dignité, et de celle de la fonction qu'ils exercent, réclamant réparation du préjudice porté à leur crédit! Les mœurs administratives ne sont-elles point changées? Cette situation, estimée « incompatible avec le droit positif actuellement en vigueur » et procédant de la conception utopique de « l'autonomie absolue des services publics [2] », — la voici jugée, par des tribunaux français, légale et présentement régulière [3].

Comment ne pas être frappé, dès lors, du travail

1. Jugement du 18 mars 1910. — Dans le même sens, Tribunal de Laval, 30 juin 1910.

2. Jugement du Tribunal de Nancy.

3. Jugement du Tribunal de Reims. Ce dernier jugement vient d'être confirmé par un arrêt de la Cour de Paris, en date du 4 janvier 1911, qui décide que « les imputations relevées ont été de nature à nuire actuellement à la considération et à la répu-

profond qui depuis quinze ans se fait dans la jurisprudence, en France? Comment méconnaître l'impulsion qu'en reçoivent et l'évolution de l'administration dont tous les progrès sont confirmés parfois même préparés par la justice et le mouvement général des fonctionnaires dont les efforts trouvent auprès d'elle des encouragements et des appuis!

tation des deux associations, et à porter directement atteintes aux intérêts moraux de l'enseignement dont elles veulent légalement défendre la bonne renommée ».

CHAPITRE IV

L'ÉVOLUTION PARLEMENTAIRE

I. Le projet de loi sur les syndicats professionnels et les syndicats de fonctionnaires (1903).

II. Les déclarations du Ministère Sarrien (1906). — La Commission extra-parlementaire sur les associations de fonctionnaires.

III. Les projets du Ministère Clemenceau. — Les débats à la Chambre des Députés (1907).

IV. Les travaux de la Commission : Le projet Jeanneney sur les associations de fonctionnaires. — Le projet Chaigne sur la réglementation des fonctions publiques.

V. Le nouveau projet gouvernemental. — Les déclarations du Ministère Briand et les discussions parlementaires.

I

Quel que soit le naturel et rigoureux enchaînement des faits, aucune organisation politique ne saurait se dispenser de donner, quelque jour, aux changements qui s'accomplissent la sanction législative; elle est nécessaire à l'ordre social. Aussi les fonctionnaires n'ont-ils cessé de la réclamer. Le législateur français ne semble pourtant point se hâter de répondre à leur appel; son indécision n'est pas étrangère à leurs troubles; si elle se prolongeait, elle ne manquerait pas de les aggraver. Car

« lorsque de telles difficultés se présentent, il n'est pas de plus sot calcul que de les vouloir éluder; elles reviennent au bout de peu de temps, plus nombreuses et plus envenimées [1] ».

Sans doute, le Parlement, aux heures graves, a-t-il dû sortir du silence. Nous l'avons vu, lors des grèves des postiers, interpeller le gouvernement et le soutenir de ses votes. Il s'est préoccupé des poursuites dirigées contre les syndiqués, il a paru s'intéresser aux réformes sur la magistrature, il a même applaudi aux déclarations ministérielles successives qui, rappelant l'existence du problème des fonctionnaires, annonçaient sa solution prochaine. Il a accepté certaines innovations intéressantes, telles que l'abolition des notes secrètes.

Mais ce n'est point partiellement et indirectement qu'une aussi grave question, quand elle est posée, se peut trancher. L'organisation même de l'État est en cause. D'aucuns ont vu dans le mouvement une menace dirigée contre le parlementarisme. D'autres y croient trouver un correctif à ses abus. Comment le Parlement qui représente la volonté nationale s'en pourrait-il désintéresser? Sous peine de faillir à sa mission, ne doit-il pas tenter de favoriser ou de ralentir, de diriger ou d'enrayer la marche des événements, la transformation des institutions et des mœurs?

*
* *

En 1901, la loi sur les associations vient d'être votée. Elle a libéré les groupements de toute con-

1. M. Raymond Poincaré à l'Alliance Républicaine démocratique (Comité de la Vienne), 31 octobre 1910.

trainte et de tout contrôle. De cette liberté les agents de l'État, des départements ou des communes veulent profiter; aucune disposition expresse ne les en exclut. Les syndicats professionnels gardent cependant une réglementation spéciale et limitative, dont les fonctionnaires se sont vu refuser le bénéfice. Il y a là une difficulté d'ordre juridique. Plusieurs propositions parlementaires ont pour but de la supprimer[1]. La Chambre décide de les mettre à l'étude. Et sa Commission du Travail, après une longue élaboration, se résout en 1903 à adopter et à proposer à la sanction législative un texte qui permettrait aux employés et ouvriers de l'Etat, des départements et communes de constituer des associations professionnelles, mais en interdirait expressément la faculté aux fonctionnaires proprement dits. « Cette distinction, déclarait l'éminent rapporteur, M. Barthou, n'est peut-être pas, dans son imprécision, exempte de toute critique, et il serait excessif de croire qu'elle doive mettre fin à toutes les difficultés... Elle ménage les droits imprescriptibles de l'Etat, puisque, par sa distinction entre les fonctionnaires d'une part et les ouvriers et employés de l'autre, elle réserve le droit de se syndiquer à ceux-là seuls qui ne détiennent pas une portion de la puissance publique et ne risquent pas d'en retourner l'autorité contre ceux qui les en ont investis. » Elle devait conduire, suivant le vœu de ses auteurs, « à des applications autrement larges que celles auxquelles s'en sont tenues jusqu'ici la pratique et la tolérance administratives ». Le rapport de la Commission

1. Voir notamment les propositions Dejeante et Vaillant.

était déposé sur le bureau de la Chambre en 1903. Il attend encore les honneurs de la discussion publique.

Ce silence favorisa l'agitation. Instituteurs, postiers, agents des communes, à l'envi, se réclamaient de la qualité d'agents de gestion et revendiquaient le droit au syndicat. L'attitude du gouvernement était hésitante : il n'avait pris sur cette question aucun parti ferme, mais témoignait peu de bienveillance aux tentatives syndicalistes, n'attachant au surplus qu'une importance médiocre à un mouvement qu'il estimait superficiel, temporaire et restreint. Parmi les ministres, les divergences s'accusaient et provoquaient des décisions contradictoires.

Des demandes d'interpellations sont déposées dès le mois de juin 1905. On ne les discute qu'en novembre. Le Gouvernement semble cependant peu disposé à y répondre. Ses déclarations attestent qu'il reste indifférent à l'agitation : il n'a engagé de poursuites contre les instituteurs syndiqués qu'à seule fin de fixer la jurisprudence; il se refuse à traiter le fond de la question; c'est le budget qui le préoccupe; il le faut voter sans retard et renvoyer à une discussion ultérieure l'examen de la situation des fonctionnaires. La Chambre se rallie à une amnistie générale, et réclame l'étude prochaine du problème, dont quelques-uns de ses membres, clairvoyants, lui font apparaître la gravité. « La Chambre, confiante en le Gouvernement, attend; et le Gouvernement, confiant en la Chambre, attend. A la bonne heure! Gouverner, c'est prévoir, a-t-on dit. On prévoit de part et d'autre que le rapport Barthou

viendra automatiquement se placer sur le bureau présidentiel[1]. »

Le temps passe sans qu'il vienne en discussion, en dépit des réclamations réitérées des groupements de fonctionnaires, des démarches de leurs délégués, des ordres du jour de leurs congrès. Ce silence irrite leur attente.

II

Un ministère nouveau arrive au pouvoir. Dans sa déclaration aux Chambres (14 mars 1906), il signale la gravité du problème et l'urgence d'une solution : « Nous sommes résolus, dit-il, à donner aux fonctionnaires toutes les garanties nécessaires contre l'arbitraire et le favoritisme. Nous avons confiance dans leur dévouement pour nous aider à assurer, par le respect de la discipline et de la loi, la régularité des services publics. » Dans son discours inaugural, le Président du Conseil ajoutait : « Nous ne nous refusons pas à examiner cette question, mais nous entendons l'envisager sous tous ses aspects, le Gouvernement ayant, d'après nous, pour mission d'assurer la marche des services publics... » Le nouveau ministre des Travaux publics et des Postes, M. Barthou, et son collègue de l'Instruction publique, M. Briand[2], confirment bientôt la politique qui se dessine : pour l'heure présente le statu quo, c'est-à-dire la trêve; dans un avenir prochain, une

1. *Le Temps*, 25 novembre 1905.
2. Sénat, 7 avril 1906.

réglementation générale déterminant avec netteté les droits réciproques, les obligations et les rapports de l'État et des fonctionnaires.

Le Gouvernement aussitôt charge une commission extraparlementaire d' « élaborer un projet de loi tendant à accorder aux associations formées de fonctionnaires ou agents de l'État et des administrations publiques certains des droits conférés par la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels ». Au mois d'août, un avant-projet en douze articles était rédigé : il assurait aux fonctionnaires des garanties générales relatives à leur recrutement, leur avancement, leur régime disciplinaire, remettant à des règlements particuliers le soin de les déterminer en détail. Il reconnaissait aux agents le droit de former des associations professionnelles qui, en se conformant aux prescriptions de la loi de 1901, pourraient formuler des vœux et ester en justice. Il établissait des pénalités contre la grève.

La Commission avait reçu mandat de procéder à l'étude d'un projet de loi sur les associations de fonctionnaires. En s'y livrant, elle s'était rendu compte de l'impossibilité d'examiner une des faces du problème sans l'envisager dans son ensemble, et sans aborder la réglementation générale de la fonction publique. Elle prenait soin elle-même de le déclarer. Cet avertissement autorisé ne fut pas entendu.

III

Au cabinet Sarrien avait succédé le cabinet Clemenceau. La déclaration du 5 novembre 1906 avait

indiqué le point de vue d'où le Ministre envisageait la question; elle donnait des espérances sur la fermeté de ses engagements. « Le moment paraît venu d'accroître la capacité des syndicats, d'assurer par des sanctions civiles leur droit de se constituer et de se développer. En même temps, le Gouvernement vous soumettra, pour régler le statut des fonctionnaires, un projet de loi qui, en leur assurant la liberté de l'association professionnelle et en les garantissant contre l'arbitraire, les maintiendra dans l'accomplissement de leur devoir envers l'État responsable des services publics. » A défaut de solution, c'était du moins un programme.

L'avant-projet de la Commission extra-ministérielle fut rélégué dans les cartons. Et ce n'est que plus de six mois après que le Gouvernement déposa son projet propre, en en restreignant la portée aux « associations de fonctionnaires ». « L'exposé des motifs, déclare un commentateur officiel, en fut d'ailleurs d'une sobriété remarquée, et fort généralement trouvée regrettable [1]. » Il annonçait des garanties contre l'arbitraire. Dans le texte, on ne trouvait cependant aucune disposition relative à l'avancement, au recrutement, à la discipline des agents. On s'était inspiré des propositions de la Commission, mais en les défigurant. Ce n'était plus un statut, mais une loi contre la grève. On avait annoncé l'octroi aux fonctionnaires d'une charte nouvelle; en réalité on proposait de resteindre leurs libertés. Pour résoudre le problème syndical, on

1. Rapport de M. Jeanneney à la Chambre des députés, sur les associations de fonctionnaires, p. 2.

évitait de prononcer jusqu'au nom même de syndicat, et on permettait la constitution des groupements professionnels, sans les autoriser expressément. On leur refusait le bénéfice de la loi de 1884, sans les soumettre à celle de 1901. On créait pour eux un droit spécial où s'amalgamaient les dispositions empruntées à l'une et l'autre législation. « De toutes les solutions du problème posé par les revendications syndicalistes des agents de l'État, déclarait un éminent jurisconsulte, la plus mauvaise est celle du projet du Gouvernement. Elle ne peut donner satisfaction à personne. Cela est bien naturel, ses inventeurs ayant eu l'arrière-pensée de satisfaire tout le monde[1]. »

Les uns accusèrent le Gouvernement de rigueur inopportune; les autres, d'excessive faiblesse. Les fonctionnaires redoutèrent sa malveillance. « Peut-on s'étonner que l'explosion d'une pareille bombe, en pleine paix, ait créé un immense malentendu[2]? »

Le Gouvernement ne sembla pas se hâter de le dissiper. La réponse de M. Clemenceau à la fameuse « Lettre ouverte » (7 avril) vint contredire les principes dont s'inspirait le projet du 11 mars. Elle déniait aux fonctionnaires le droit de s'associer, que le projet se donnait pour but de sanctionner. En vérité on était en pleine lutte; le Gouvernement se préoccupait de vaincre sans délai et songeait à étouffer les tentatives de révolte, plutôt qu'à régler d'une manière générale et définitive les relations normales des fonctionnaires et de l'État.

1. Fernand Faure, *Revue Politique et Parlementaire*, mai 1907.
2. M. F. Buisson, Chambre des députés. Séance 2 juillet 1909.

*
* *

En mai 1907, la Chambre cependant s'inquiète et réclame des éclaircissements. Un grand débat s'institue, plusieurs séances durant. On en connaît déjà les incidents et l'issue. « La question des fonctionnaires est une question trés importante, avait dit M. Clemenceau... Les fonctionnaires sont dans une situation très avantageuse... Un syndicat n'est pas nécessaire pour leur faire rendre justice... Il y a eu une tolérance, j'entends la maintenir jusqu'au jour où la Chambre, dans sa pleine liberté, aura prononcé... De l'action des syndicats je ne veux rien dire; j'aurais cependant bien des reproches à leur faire. » A une forte majorité, ces déclarations reçoivent approbation.

Aussi le Gouvernement n'hésite-t-il plus à accuser encore sa sévérité par des modifications nouvelles à son projet de loi. Il entend ne plus reconnaître aux associations le droit de s'affilier entre elles. Il est vrai qu'il accepte de supprimer les pénalités exceptionnelles prévues en cas de grève; et, sous prétexte de donner quelque satisfaction à l'opinion publique, propose d'ajouter aux dispositions prévues un article aux termes duquel : « des décrets régleraient dans chaque département ministériel, au point de vue de leur recrutement et de leur avancement, le statut des fonctionnaires ». « On remontait purement et simplement à la loi votée, le 5 juillet 1850, sous l'inspiration de M. Rouher[1]. »

1. Rapport de M. Chaigne à la Chambre des députés sur le statut des fonctionnaires, p. 52.

IV

La Commission de la Chambre, au contraire, en étudiant attentivement le problème, s'était rendu compte de sa gravité, et des périls de l'attente. Elle tint à dégager sa responsabilité. Son rapporteur, M. Jeanneney, la saisit d'un contre-projet qui devait l'orienter dans ses recherches, et servir de base à une sérieuse élaboration[1]. Elle ouvrit une vaste enquête, entendit les associations dans leurs doléances, les chefs des administrations dans leurs observations, provoqua les explications de tous les intéressés, échangea ses vues avec les Ministres, et conclut à la nécessité de prévoir dans la loi les garanties attendues par tous les fonctionnaires. Mais, malgré les propositions de certains de ses membres, elle se refusa à entreprendre ce travail en dehors de l'initiative et sans le concours actif du Gouvernement. Elle se résigna donc, à la veille des vacances parlementaires (juillet 1907), à l'insertion dans le projet de la disposition suivante : « Tous les fonctionnaires recevront de la loi la garantie d'un statut pour ce qui concerne notamment la hiérarchie, le recrutement et la discipline ».

1. Ce contre-projet autorise les associations et les syndicats de fonctionnaires. — En cas de conflit, il institue la procédure de conciliation ou d'arbitrage. La grève donne lieu à révocation et rompt le contrat de travail, sans provoquer de sanctions pénales. — A défaut d'une loi organique, des règlements d'administration publique devront dans le délai de six mois déterminer le statut du personnel permanent. — Il prévoit des conseils administratifs chargés de présenter au Ministre des vœux et des avis, et composant une juridiction disciplinaire. Les agents y doivent tous avoir des délégués élus (4 juin 1907).

En réponse à ce pressant et public appel, le Gouvernement se borna à confier au Conseil d'État le soin d'élaborer un règlement général sur l'organisation des administrations centrales. Le projet demandé ayant pu être rédigé dès octobre, avec le remarquable rapport qui le commentait [1], le Gouvernement l'adressa à la commission de la Chambre. Celle-ci avait réclamé un statut applicable aux 800 000 fonctionnaires de France. On lui soumettait des propositions qui ne concernaient que 3 000 agents.

Ce ne fut que le 23 décembre 1907 que, sur les instances pressantes et réitérées de la commission, le Gouvernement lui fit parvenir le texte de onze articles nouveaux qui devaient s'appliquer à toutes les administrations publiques. Mais « son examen montra qu'il ne pourrait être accepté que moyennant des additions notables; que d'autre part, par son importance, par la place qu'il prendrait dans un projet concernant exclusivement les associations de fonctionnaires, il en changerait totalement le caractère [2]... » Aussi décida-t-on de faire du statut une étude distincte. Sur les associations projet et rapport étaient prêts; on en résolut l'impression immédiate; et pour établir l'étroite connexité des deux législations, l'article 1er du texte sur les associations spécifia qu'il ne s'appliquerait qu'aux fonctionnaires « qui auraient à l'avenir reçu la garantie d'un statut légal pour ce qui concerne notamment le recrutement, l'avancement, et le régime disciplinaire ».

Que décidait donc la commission relativement aux

1. Rapport de M. Hébrard de Villeneuve, conseiller d'État.
2. Rapport Jeanneney, p. 73.

groupements de fonctionnaires? Elle en autorisait la libre formation, laissant le choix aux intéressés de se constituer soit en association, soit en syndicat, et de se réclamer soit de la loi de 1901, soit de celle de 1884. La seule condition qui leur était imposée était d'appartenir à une même administration ou un même service, ou bien d'occuper dans différents services le même emploi. On interdisait ainsi l'affiliation des groupements de fonctionnaires à des associations d'ordre différent, et en particulier à la Confédération générale du Travail, ainsi que la constitution d'une Confédération générale de Fonctionnaires « dont le seul but eût été une pression illégitime sur les pouvoirs publics ». Mais tous les groupements avaient le droit de poursuivre l'annulation des mesures illégales, sans préjudice des recours individuels des intéressés.

Quant à la grève, la commission n'avait voulu lui donner d'autre sanction que la révocation, et les pénalités très restreintes prévues dans certains cas exceptionnels par le Code pénal. Le principe général dont procédait tout ce système était l'assimilation la plus complète possible des fonctionnaires aux autres citoyens : on leur devait appliquer en principe le droit commun, sauf à les assujettir aux dérogations spéciales que l'intérêt du service public exigerait. Cette conception s'opposait nettement à celle du Gouvernement [1].

1. « Quelle différence, déclarait le rapporteur, demeure, au point de vue qui nous occupe, entre la profession du fonctionnaire et celle du patron ou de l'ouvrier de l'industrie privée?... La jonction n'est point autre chose qu'un emploi, une carrière, ou pour tout dire une profession.... En réalité, une seule différence

*
* *

Il restait à fixer la réglementation générale des fonctions publiques. C'était de beaucoup la tâche la plus ardue. Il fallut à la Commission, pour la mener à bien, redoubler de ténacité. Elle reprit la méthode qui avait permis l'heureuse élaboration du projet sur les syndicats : des députés déposèrent un contre-projet sur le statut; signé de M. F. Buisson et de plusieurs de ses collègues de toutes opinions (MM. Dubief, Reinach, Dejeante, Viollette), il s'inspirait directement des études de M. Demartial.

Encore fallait-il à la Commission la collaboration du Gouvernement. Elle ne réussit à entrer en relations utiles avec lui qu'au moment où elle allait clore ses travaux, en novembre 1908. On avait envoyé au Président du Conseil une épreuve de la rédaction définitive, sur laquelle on sollici-

existe, qui tient à l'objet de la profession du fonctionnaire. Cet objet, c'est d'assurer la marche du service auquel ce fonctionnaire est préposé. Or la marche de ce service, dont on a fait à cause de cela un service public, ne peut être suspendue à aucun moment, sans que la vie nationale en souffre, et la vie nationale ne peut pas être interrompue. La conséquence, c'est qu'il appartient aux pouvoirs publics de prendre, à l'égard des fonctionnaires, les mesures qui sont de nature à assurer la continuité des services.... Mais, hors de là, que reste-t-il qui soit légitime ou simplement ait une raison d'être?.... « Peut-on dire que beaucoup de besoins auxquels pourvoit l'industrie privée, tels l'alimentation, l'éclairage, les transports, le combustible, ne soient pas primordiaux, au même titre que ceux auxquels pourvoient les services de l'État? Entre ceux-ci et ceux de l'indutrie privée, il y a au surplus solidarité absolue. On conçoit donc mal à priori des rigueurs faites pour les préposés de quelques-uns de ces services qui ne s'appliquent point à d'autres.... » (Jeanneney, Rapport, p. 109.)

tait son avis. M. Clemenceau déclara qu'il n'était point assez documenté pour donner sa réponse et qu'il devait préalablement consulter ses collègues. « Les réponses des Ministres se faisant attendre, la Commission invita fréquemment son président, M. Beauquier, à insister pour une audition aussi rapprochée que possible. M. Beauquier s'acquitta du mandat donné sans résultat utile. Cependant, le 25 janvier 1909, de guerre lasse, M. le Président du Conseil avoua au Président de la Commission d'administration générale que, malgré ses nombreux rappels, les Ministres, nantis par lui du projet, ne faisaient pas parvenir leurs réponses, ce qui le mettait dans l'impossibilité de se présenter avec fruit devant la Commission [1] ».

Ce ne fut que le 6 mars 1909 que la Commission fut mise enfin en possession de l'avis gouvernemental. Il était nettement défavorable au projet. Il y opposait un « non possumus » catégorique, invoquant contre ses principales dispositions des difficultés matérielles d'application et des nécessités d'ordre gouvernemental. Il réclamait le maintien presque intégral des prérogatives ministérielles : le droit de punir doit rester l'apanage des chefs, si on ne veut les réduire à l'impuissance; quant à l'avancement, il ne saurait être réglé uniformément, car il aboutirait alors à aggraver les injustices, au lieu de les supprimer. Le Président du Conseil ajoutait qu'il était disposé à étudier un système mieux approprié à la situation. Un questionnaire avait été adressé à tous les directeurs ; il déclarait qu'aussitôt

1. Rapport Chaigne, p. 55.

leurs réponses reçues, il espérait pouvoir, d'accord avec le Garde des sceaux, transmettre de nouvelles propositions.

Ce document ne fut pas sans « surprendre douloureusement la Commission ». Son travail y était condamné « avec une hauteur de formule qui n'allait pas sans quelque dédain ». Près de deux ans et demi avaient passé depuis l'annonce du projet gouvernemental sur le statut des fonctionnaires. Et on paraissait seulement se préoccuper d'en entreprendre l'étude.

La Commission devait à sa propre dignité de ne plus différer le dépôt de son rapport. C'est ce que fit en son nom l'honorable M. Chaigne, le 2 avril 1909. « Dirons-nous, déclarait-il en guise de conclusion, que la Commission a regretté de trouver trop souvent dans les critiques formulées un parti pris peu dissimulé? Elle n'en a pas été surprise. Elle ne s'était pas fait l'illusion de ne pas rencontrer quelque résistance chez les détenteurs d'un pouvoir arbitraire jusqu'ici et sans contrôle efficace, qu'elle s'efforce de limiter. Mais elle est convaincue que bien des préventions eussent été dissipées, bien des obscurités éclaircies, et, nous n'hésitons pas à le dire, bien des imperfections évitées, si depuis bientôt deux ans elle avait eu la collaboration effective de tous ceux qui exercent aujourd'hui sur l'œuvre faite en dehors d'eux une critique facile et souvent plus tendancieuse que fondée. »

*
* *

Le projet de la Commission fixait avec soin la réglementation applicable à tous, confiant à des

règlements d'administration publique les détails propres à chaque catégorie de fonctionnaires.

Il comportait la création de Conseils d'administration, placés auprès des chefs pour les aider de leurs avis. Composés moitié de membres de droit (les agents les plus élevés en grade, d'après leur ordre d'ancienneté), moitié de membres élus (un agent de chaque grade), ils devaient être consultés sur tout ce qui touche à la gestion du service. De « manœuvres inconscients » les fonctionnaires deviendraient ainsi des collaborateurs « prenant leur part de la direction, de l'organisation de l'œuvre d'intérêt général à laquelle ils ont attaché leur activité et leur vie ».

Étaient ensuite réglés l'entrée dans les services, l'avancement, les permutations, la discipline, la cessation de fonctions, les réclamations et recours contentieux. L'admission dans les fonctions publiques s'opère de préférence par la voie du concours. Sur les listes de candidats, l'autorité compétente se réserve seulement le droit de rayer les noms de tous ceux qui n'offrent pas des garanties de loyalisme républicain. Un stage rémunéré est en tous cas obligatoire.

L'avancement comporte des règles fixes : aucune promotion de grade n'a lieu sans un minimum d'ancienneté; mais par le choix on peut bénéficier de majorations, qui doivent toujours être justifiées par des motifs précis, rendus publics. Les avancements de classe se font par augmentations périodiques. Toutes recommandations sont prohibées, sous des peines graves.

Le projet institue de véritables juridictions disci-

plinaires, indépendantes. C'est au Conseil d'administration qu'il appartient de prononcer les peines les plus élevées. L'appel peut être porté devant une Cour de discipline composée de deux sénateurs, deux députés, deux conseillers d'État, deux conseillers à la Cour de cassation, élus par leurs collègues. Les décisions de ces deux juridictions sont entourées de toutes les garanties, et soumises à toutes les formalités des jugements de tribunaux.

En cas de grève, le Ministre est investi d'un droit exceptionnel : celui de prononcer lui-même la suspension ou la révocation immédiates des délinquants.

Toutes les réclamations des fonctionnaires doivent recevoir une réponse, qui peut faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'administration. C'est sur l'avis de ce dernier, l'intéressé entendu, que l'autorité compétente prend une décision définitive, qui doit être motivée.

En résumé, la Commission avait entendu instituer pour les fonctionnaires publics « tout un réseau de garanties stables, ne relevant pas de la volonté d'un Ministre ou de tout autre chef hiérarchique, qui les mettraient à l'abri de la faveur et de l'arbitraire, « cette autre forme de l'anarchie », suivant Louis Blanc. « Ils y trouveront, ajoutait son rapporteur, la garantie de leur dignité, en même temps que la sauvegarde de leurs intérêts... » Cet essai d'organisation légale marquait les progrès de la réforme, puisqu'il réalisait un certain nombre des vœux exprimés par les groupements corporatifs de fonctionnaires. « Donner à tous les agents de l'État une part utile dans la direction du service auquel ils ont attaché

leur vie », telle était désormais la conception à laquelle le Parlement semblait se rallier. Quel changement dans l'état d'esprit de nos législateurs, depuis le jour encore récent où, approuvant les déclarations gouvernementales, ils se faisaient les défenseurs impénitents de l'autorité absolue !

Ce projet ne constituait, il est vrai, qu'une ébauche ; bien que déjà très étudié, il appelait des retouches ; mais la Chambre ne trouva point le loisir d'achever son œuvre.

V

Le Gouvernement cependant se résolvait à son tour, le 25 mai 1909, à déposer un nouveau projet. En opérant le retrait de celui de 1907, il condamnait définitivement le système traditionaliste qu'il avait primitivement préconisé, et donnait, par sa conversion, la preuve la plus éclatante de l'influence des idées nouvelles.

Dans le nouveau texte qu'il substituait ainsi à ses propositions précédentes, il faisait d'importantes concessions : l'accession aux fonctions publiques s'y trouve soumise aux mêmes conditions que dans le projet de la Commission ; mais on a soin de ménager une soupape de sûreté en réservant les nominations exceptionnelles. Le stage d'autre part n'est plus obligatoire. Pour l'avancement, le système des majorations est abandonné ; le choix est opéré sans formalités, ni contrôle ; et, lorsque le tableau est arrêté, les désignations peuvent être faites par le

Ministre, indistinctement, sans ordre de priorité, parmi tous les noms qui y sont portés. Les Conseils de discipline ne jouent plus qu'un rôle consultatif pour un certain nombre de peines graves : le déplacement d'office, la rétrogradation; ils n'ont de pouvoir de décision que pour prononcer la mise en disponibilité d'office ou la révocation. Le Conseil supérieur de discipline n'est plus élu par les corps constitués de l'État; ses membres en sont désignés par le Conseil des ministres. Plus de conseils d'administration; plus de recours hiérarchiques réglementés. Pour les associations, un régime spécial et distinct au lieu du droit commun.

Ces dispositions sans doute étaient loin d'être aussi libérales que celles de la Commission : elles restituaient aux Ministres ce que, par un ingénieux euphémisme, on appelait « leur liberté d'action ». Elles octroyaient aux fonctionnaires quelques garanties; elles ne transformaient ni leur rôle ni leur carrière. Elles constituaient un compromis. Mais, en les comparant avec celles de 1907, on pouvait cependant mesurer tout le chemin parcouru.

La Commission dut reprendre ses délibérations. Malgré l'opposition gouvernementale, elle maintint ses propositions primitives. Elle se borna à les amender sur un seul point, en acceptant de laisser au Conseil des ministres la faculté de passer outre, par décret motivé, à la décision du Conseil supérieur de discipline. Son texte définitif fut déposé sur le bureau de la Chambre le 19 juin.

Dix jours après, le groupe socialiste unifié présentait un contre-projet qui sanctionnait le droit au syndicat absolu : fixation du service public par

voie de contrat collectif; arbitrage obligatoire en cas de conflit; participation étroite des fonctionnaires à la discipline et à la gestion du service, telles en étaient les grandes lignes. C'était une nouvelle base de discussion. De toutes parts, on sollicitait les délibérations de la Chambre. Aucune discussion cependant n'est encore intervenue.



Ce problème a été depuis lors l'occasion de brillantes joutes oratoires. On a entendu les plus pressants appels, les protestations les plus énergiques.

En juillet 1909, lors d'une discussion sur la politique générale, la Chambre a applaudi le véhément réquisitoire de M. F. Buisson : ... « Comment se peut-il que ce soit vous, disait-il à M. Clemenceau, qui n'ayez pas compris ou plutôt qui n'ayez pas voulu comprendre l'importance et la profondeur réelle de ce mouvement? La réforme que les fonctionnaires veulent réaliser, certes elle n'est pas à jour, elle n'est pas au point; elle n'est pas complète... mais c'est l'ébauche, l'embryon, le germe fécond de réformes conçues expressément dans le sens et dans l'orientation de la démocratie intégrale. » M. Joseph Reinach se joignait à ces instances... « L'ajournement du statut n'aurait pas seulement pour résultat de perpétuer l'état de choses qui a conduit au malaise actuel, mais bien de l'aggraver... »

Dans sa déclaration ministérielle, M. Briand a pris de solennels engagements, affirmant qu'il « assurerait aux serviteurs de l'État... les libertés et les

garanties légitimes ». Il a reconnu dans son discours inaugural du 27 juillet 1909, que la réforme devait être réalisée dans un bref délai : « Elle sera, disait-il, l'accomplissement d'une promesse solennelle faite depuis longtemps; elle devrait être déjà tenue, et peut-être, si on s'y était employé plus tôt, bien des événements douloureux ne se seraient pas passés. » Puis, posant les principes dont on devait s'inspirer : « Il convient, ajoutait-il, de donner aux fonctionnaires, dont la quasi-unanimité sont de braves gens, de fidèles serviteurs de la nation et de bons républicains, tout ce qui peut être de nature à dissiper en eux certaines méfiances, certains mécontentements. »

A plusieurs reprises, le Gouvernement a tenu à renouveler ces promesses : à Saint-Chamond [1], lors de ses différentes interventions parlementaires [2]. Il affirme qu'il veut aboutir.

Il y a plus : le problème s'est élargi comme il convient. Ce n'est plus la question limitée des syndicats de fonctionnaires qui préoccupe l'opinion parlementaire; ce n'est plus même celle du statut ou de la réglementation générale des fonctions publiques; c'est la réforme administrative dans son ensemble qu'il paraît à tous indispensable d'entreprendre. La plupart des candidats au mandat législatif, à quelque parti qu'ils appartiennent, en ont

1. « Il faut que les fonctionnaires, grâce à un statut net et précis, connaissent exactement l'étendue de leurs droits et celle de leurs devoirs. Par un large statut, que la Chambre prochaine établira, les fonctionnaires se trouveront libérés de l'influence des hommes politiques, et les hommes politiques se trouveront, à leur tour, libérés des fonctionnaires.... » (11 avril 1910.)

2. Discours des 29 juin et 8 novembre 1910.

fait en 1910 un des principaux articles de leur programme. Le suffrage universel a souligné l'importance qu'il y faut attacher.

Le Gouvernement, à son tour, la proclame indispensable : suppression d'organes inutiles, simplifications administratives, décentralisation, autonomie provinciale, voilà ce qu'il propose aux délibérations futures du Parlement : « Mais, ajoute-t-il, quelques perfectionnements que l'on introduise dans l'organisation administrative, elle ne saurait valoir que par les fonctionnaires chargés sous l'autorité du gouvernement d'assurer la marche des services publics. Il est dès lors essentiel, dans l'intérêt général dont les fonctionnaires sont les serviteurs, comme dans leur intérêt propre, qu'ils soient exactement renseignés sur l'étendue de leurs droits et de leurs devoirs. Il faut qu'ils sachent quelles sont les libertés dont ils peuvent user et jusqu'où peut aller cet usage. Il faut que leur condition soit entourée de toutes les garanties qui les préserveront contre le favoritisme et l'arbitraire, en leur procurant la dignité de l'existence. Il y sera pourvu par le statut des fonctionnaires [1] ».

Le 1er juillet 1910, un projet a été en conséquence déposé par le Président du Conseil, « sur le statut et le droit d'association des fonctionnaires »; il est la reproduction presque intégrale de celui qu'avait rédigé le précédent cabinet.

1. Déclaration de M. Briand, à la Chambre des députés, 10 juin 1910.

*
* *

Ces manifestations décèlent, à ne s'y point méprendre, un état d'esprit nouveau. Le Parlement, il est vrai, n'a pas encore sanctionné définitivement les transformations des institutions et des mœurs administratives. Mais, désormais, il paraît acquiescer à la plupart d'entre elles. Le Gouvernement, autrefois hostile, proclame la nécessité de la réforme. Ce ne sont là que des suggestions encore vagues, des promesses. Sans doute! N'annoncent-elles point cependant l'aurore de l'ère nouvelle, et ne constituent-elles pas comme une consécration officielle de l'évolution qui s'accomplit?

QUATRIÈME PARTIE

LES DIVERSES ORIENTATIONS DU MOUVEMENT

INTRODUCTION

Dans un mouvement social, les conceptions de l'esprit humain constituent des éléments déterminants, aussi bien que les faits que par elles on prétend expliquer.

Les transformations, qui chaque jour se réalisent dans l'administration française, ont fait éclore des théories et des systèmes, dont s'inspirent l'action des militants, les méthodes gouvernementales, la politique des hommes d'État. Ce serait ignorer un des aspects de cette histoire que de les négliger.

Aux hommes qui ont à cœur de prendre parti dans la lutte et, dans la mesure où les volontés agissent sur les événements, aspirent à favoriser l'essor du mouvement ou tentent de le combattre, il importe au surplus de connaître les fins diverses vers lesquelles peut tendre leur effort.

CHAPITRE I

LE SYNDICALISME INTÉGRAL

Les services publics et leur gestion. — L'État et l'organisation politique. — Les fonctionnaires et le service public. — Prolétariat administratif et prolétariat ouvrier; la C. G. T. — Les doctrines révolutionnaires. — La grève. — La société future.

Ceux qui se réclament de la doctrine syndicaliste n'ont pas tous la vision claire du but à atteindre ou des répercussions probables de leurs actes. La plupart se laissent entraîner dans le tourbillon, passivement; l'instinct de la révolte les y attire; la griserie de la lutte les y retient. Parmi ceux-là mêmes qui prétendent au rôle de meneurs, combien n'ont ni plan, ni méthode, et ignorent où ils peuvent conduire leurs adeptes!

Est-ce à dire qu'il n'y ait aucun militant conscient, et que le syndicalisme soit privé de savants apôtres? Non point; mais que de divergences dans leurs vues, que d'hésitations dans leurs desseins, que de contradictions dans leurs prophéties! Essayons néanmoins de leur demander les éléments d'une doctrine.

*
* *

Ce que serait l'administration rêvée par eux? Une agglomération de services autonomes. Chacun de

ces services jouirait d'une complète indépendance; il aurait ses organes propres, sa réglementation distincte, qu'il serait maître d'établir et de changer à son gré. Leur exploitation serait confiée aux agents, libérés de toute contrainte, débarrassés de l'oppression d'une autorité, associés par groupements corporatifs pour assurer cette gestion.

Telle serait par exemple l'Université, qui déjà s'essaie à se gouverner, se fixe à elle-même sa tâche, règle librement sa propre discipline. Son émancipation complète la soustrairait à l'intervention de bureaux centralisateurs, incompétents, autoritaires; ce seraient les Universitaires eux-mêmes qui s'entendraient pour arrêter les programmes, adapter les méthodes, organiser le fonctionnement du service.

La gestion des services publics par les corporations organisées constitue le but suprême du syndicalisme administratif.

*
* *

Que devient alors l'État? Il est appelé à disparaître. Il n'est, pour les syndicalistes, qu'une entité métaphysique, vide de sens. Ou bien, avec l'appareil de ses attributs souverains, son pouvoir de commandement et de contrainte, il ne constitue qu'une source d'oppression, le rempart de l'autorité qu'il faut renverser.

La société, décentralisée et organisée, serait formée d'une fédération de groupements professionnels. « Il faut secouer le préjugé républicain et la vieille loque démocratique... et, faisant foin de toute idée de gouvernement, ne plus songer qu'à s'organiser

sur la base des revendications économiques[1]. » « Le gouvernement sera dès lors remplacé par un grand conseil d'administration technique, composé des délégués des agents de tous les services[2]. »

A la direction étrangère venue d'en haut se substituera une direction autonome venue d'en bas. Ce seront dans les services publics, comme dans l'industrie ou le commerce, les travailleurs eux-mêmes qui s'organiseront[3]. A la hiérarchie politique succédera l'harmonie spontanée des intérêts économiques. L'autorité sera « socialisée ».

A côté des syndicalistes anarchiques, il en est d'autres qui ne se résignent pas à la suppression totale d'un organisme politique. A l'État ils maintiennent la fonction législative, et lui attribuent une mission de contrôle. « Bien entendu, déclare l'un d'eux[4], il ne peut entrer dans notre pensée de dépouiller l'État de ses droits de puissance, qui continueraient à s'exercer par la réglementation de tout ce qui a trait à l'intérêt général, de tout ce qui est extérieur à la mise en mouvement de l'appareil administratif. Ne seraient de notre ressort que les questions intérieures d'aménagement : hiérarchie, répartition du budget total dans les différents traitements, conditions pour l'avancement, horaires de service, etc. Tout ce qui est réglementé aujourd'hui par la loi le resterait; au contraire, tout ce qui l'est par l'autorité administrative, ministérielle ou autre, le deviendrait

1. Janvion, *La Voix du Peuple*, mai 1907.
2. Congrès de l'Union des contributions indirectes, séance du 20 mai 1909.
3. Rodrigues, *Revue socialiste*, octobre 1905.
4. Waroquier, *Revue syndicaliste*, décembre 1907.

par les syndicats des fonctionnaires, érigés en Parlements administratifs. »

*
* *

Entre les fonctionnaires et le service public, les rapports seraient fixés non plus par voie d'autorité, mais sous la forme contractuelle. Un statut, c'est encore une réglementation imposée. On le remplacerait par une convention collective de travail, de la nature de celles qui sont conclues entre syndicats patronaux et ouvriers. « Les fonctionnaires vendent leur travail, moyennant salaire. Simple échange de services; rien de plus[1]. » Leur rémunération doit varier suivant la productivité de leur effort. Et voici, par exemple, comment se réglerait le service postal. Le législateur dirait aux postiers : Vous êtes *x*... agents; vous avez jusqu'ici un budget d'exploitation de *y*... Avec le même personnel, sauf les augmentations qui pourront être nécessaires dans l'avenir, et le même budget, je vous livre l'exploitation du service. Faites vos arrangements vous-mêmes, comme vous l'entendez, fixez vos traitements dont j'homologuerai les tarifs. Si à la fin de l'année, par suite de votre initiative et de votre labeur, vous réalisez des économies, une part vous en reviendra, l'autre en reviendra à l'organisation fédérale, et servira à l'amélioration du service. N'y a-t-il pas déjà, au surplus, des exemples d'ententes de ce genre : telles, celle qui, récemment conclue entre des groupements d'instituteurs et la Ville de Paris,

1. Lettre ouverte à M. Clemenceau, 1907.

détermine le régime des cantines scolaires, et aussi la commandite égalitaire de l'Imprimerie nationale?

L'association deviendra obligatoire pour tous les fonctionnaires. Les chefs seront élus; leur compétence s'affirmera d'elle-même, et la discipline contractuelle remplacera la règle autoritaire et théocratique.

*
* *

Les fonctionnaires continueront-ils donc à se distinguer des autres travailleurs? Certains, tout en préconisant leur rapprochement, jugent indispensable de maintenir, provisoirement du moins, la différenciation de leurs groupements. Selon eux, dans les services publics, il n'existe ni recherche de lucre, ni concurrence économique. Les intérêts corporatifs des fonctionnaires ne sont donc point assimilables à ceux des ouvriers de l'industrie privée. Quelle solidarité pourrait les réunir dans une Bourse du Travail commune? Les fonctionnaires n'ont aucune qualité pour délibérer sur des questions auxquelles ils sont étrangers. Au surplus, ils n'ont pas les mêmes moyens de persuasion, et ne doivent pas employer les mêmes méthodes. « D'une façon générale, la confédération ouvrière et la confédération administrative, lorsqu'elle sera fondée, ne doivent pas se déverser l'une dans l'autre pour former une seule fédération. Comme deux fleuves qui descendent vers le même rivage, elles doivent suivre leur cours particulier; elles ne peuvent emprunter le même lit[1]. »

Mais la logique conduit la plupart des théoriciens

1. Waroquier, *loc. cit.*

à prêcher la fusion complète du prolétariat administratif et du prolétariat ouvrier. La force des choses y entraîne les militants. Pourquoi distinguerait-on? « Jean Coste et Jean Louvrier sont frères. Dans le monde du travail, il y a communauté d'intérêts et unité d'efforts[1]. » L'instituteur est, en dépit des apparences, un ouvrier comme les autres. Sa condition est comparable à celle des autres prolétaires. La modicité de son traitement, la condition précaire dans laquelle il se trouve, les risques considérables qu'il court, s'il veut agir dans la plénitude de ses droits de citoyen, n'en font certainement pas un privilégié[2]. Et où trouver place pour des syndicats organisés, qui poursuivent l'émancipation des travailleurs, sinon à la Confédération générale du Travail[3]? C'est là que se constitue l'unité du monde du travail et que se prépare la lutte de classes. L'administration césarienne a été établie par la bourgeoisie capitaliste, et pour la protéger. Une même révolution doit abattre l'une et l'autre.

Au surplus, dans la société future, quelle distinction pourrait subsister entre les fonctionnaires et les ouvriers? Ceux-ci remplissent tous une fonction sociale. Ceux-là sont des travailleurs qui participent au développement de la force productive de la société. Il y aura identité de services rendus. C'est un seul et même organisme qui divisera entre eux la besogne, et coordonnera leur activité.

1. Cf. Jean Jaurès. Discours à la Chambre des députés, 11 mai 1907.
2. Rodrigues, *Revue socialiste*, 1905.
3. Meeting de clôture du Congrès des ouvriers des P. T. T., 17 avril 1908.

Adhérer à la C. G. T., s'y intégrer en quelque sorte pour participer à son action, à sa propagande, à ses efforts, tel est un des articles de foi de la pure doctrine syndicaliste. Pour le présent, cette affiliation crée le contact permanent des individus et la cohésion des goupements. Elle prépare en même temps la cité future.

Cette fusion, cependant, rêvée par le syndicalisme administratif, certains syndicalistes ouvriers l'ont répudiée comme un danger. « L'entrée des groupements d'employés de l'État à la C. G. T. ne peut que risquer de donner un appoint considérable aux réformistes, transformer la C. G. T. en organe gouvernemental, désagréger les forces ouvrières, paralyser le mouvement syndicaliste révolutionnaire[1]... »

*
* *

Dans l'esprit de nombreux partisans de cette alliance, combien de réticences en effet comporte-t-elle encore? Ils veulent entrer à la C. G. T., mais sans épouser toutes les doctrines qu'on y professe, et sans être contraints de suivre nécessairement la tactique qu'on y préconise.

C'est l'antipatriotisme ou l'antimilitarisme que certains répudient : « Si les chefs de la C. G. T. sont antipatriotes, les confédérés peuvent avoir des opinions différentes. Ces chefs ne voudraient pas se laisser imposer des idées, mais ils ne prétendent pas non plus imposer leurs idées propres aux confé-

1. Beaubois, *Mouvement socialiste*, 1er avril 1905, 15 février 1906; cf. Laurin, *Mouvement socialiste*, 15 avril 1905; Delesalle, *Temps nouveaux*.

dérés. Tous les salariés, lorsqu'ils veulent arracher à leurs employeurs des concessions, peuvent se confédérer, en restant eux-mêmes, en n'abdiquant pas un iota de leurs conceptions particulières[1]. » L'internationalisme, dès lors, se réduit à un échange de vues entre groupements de nationalités différentes.

Quant à la grève générale, elle devient pour eux un mythe. Faire la grève des services publics serait une impossibilité; on peut se concerter dans des centres agglomérés, dans des ateliers, où on vit en nombre. Comment concevoir que des instituteurs isolés dans de lointains villages, des facteurs perdus dans les hautes montagnes, des douaniers, des percepteurs, des cantonniers puissent utilement s'entendre pour une interruption simultanée des services? Dans leur solitude, pourraient-ils prendre cette responsabilité redoutable, « que les hommes n'assument volontiers que quand ils sont soutenus par l'élan d'une action collective, par la force sensible et visible de l'Union »?

D'ailleurs la grève des fonctionnaires, n'apparaît-elle pas comme inutile et dangereuse? Dangereuse, parce qu'elle aurait pour effet d'indisposer le public, de léser les intérêts généraux. Inutile, parce qu'elle peut avantageusement être remplacée par d'autres procédés : appel à l'opinion, pression sur les mandataires du peuple. Ses inconvénients apparaissent, par exemple, quand il s'agit des services scolaires : « La désertion des écoles par les maîtres eux-mêmes

1. Rapport au Congrés de Nantes, *Fédération des syndicats d'instituteurs.*

ne servirait que les intérêts de la réaction et non ceux des instituteurs. Elle aurait en outre le déplorable effet de ne point frapper l'État-patron, c'est-à-dire l'auteur responsable de la grève, mais d'atteindre la classe ouvrière dans la personne de ses enfants[1]. » Ne serait-ce pas, au surplus, dans le cas où les organisations ouvrières se mettraient en grève, que les maîtres seraient le plus indispensables dans leurs classes pour débarrasser les parents de toute inquiétude à leur sujet, et laisser à leurs frères manuels la force de résistance, qui découle de la liberté d'esprit et d'action?

Quels effets la grève des fonctionnaires produirait-elle? L'État peut aisément remplacer ses agents. Il a une armée, qu'il est maître d'utiliser à son gré. Les tentatives des postiers ont démontré l'inefficacité de ce procédé.

Aucun motif sérieux, aucun intérêt véritable ne légitiment une grève de solidarité. Une grève économique est, à raison de la situation spéciale de l'État-patron, un non-sens. La grève générale, relativement aux fonctionnaires, ne peut se justifier.

*
* *

En dépit de ces raisonnements subtils, échafaudés par leurs camarades hésitants, la majorité des syndicalistes intégraux ne renoncent point à la grève. C'est une arme qui fait partie de l'arsenal obligatoire; il serait imprudent de s'en démunir, on en

1. Brochure publiée par la Fédération nationale des syndicats d'instituteurs.

fait parfois ingénument l'aveu : « En n'en parlant pas, nous ne disons pas que nous en sommes partisans, mais nous n'engageons pas non plus l'avenir, nous ne nous lions pas les mains », déclare-t-on à l'Union des contributions indirectes. Les syndicalistes adversaires de la grève, lorsqu'ils sont sincères avec eux-mêmes, conscients et réfléchis, reconnaissent que « s'ils se placent sur le terrain des faits, s'ils n'obtiennent pas des garanties spéciales, ils seront amenés à faire grève, et cela, qu'ils soient groupés en association ou en syndicat. Pour eux, comme pour les ouvriers, la grève pourra devenir la sanction de leur action corporative[1]. » Il arrive même que, dans la pratique, on en vient sans scrupule à utiliser ce procédé. C'est ce qu'à plusieurs reprises déjà ont fait les postiers, nous avons vu dans quelles conditions, et, plus récemment encore, non seulement les ouvriers, mais les employés des chemins de fer de l'État.

La grève, d'ailleurs, n'est pas un droit, mais un fait brutal et spontané. Ce sont les événements qui l'imposent.

Comment, au surplus, adhérer à la C. G. T., sans se soumettre à l'article 3 de ses statuts en vertu duquel tout adhérent s'engage à faire « la propagande utile pour faire pénétrer dans l'esprit des travailleurs organisés la nécessité de la grève générale »? On peut faire grève sans être syndiqué. Les syndicats peuvent renoncer à la grève. Mais les théoriciens du syndicalisme l'envisagent nécessairement comme le

1. *Bulletin de l'U. G. des Agents des contributions indirectes*, août 1910.

moyen suprême de lutter et de vaincre. Et pour que la grève générale ait quelque effet, ne faut-il pas que les travailleurs de tous ordres y participent? Comment les fonctionnaires iraient-ils demander à la C. G. T. la force de ses organisations pour soutenir leurs revendications, et leur refuseraient-ils en échange le bénéfice de cette même solidarité? Comment n'y aurait-il pas une réciprocité absolue dans les services rendus? S'il est vrai que tout syndicalisme tend à la destruction de l'État, comment renoncerait-on pour y atteindre au procédé jugé jusqu'alors le plus violent et le plus efficace?

La vraie méthode est nécessairement révolutionnaire. Les réformes amorcent la révolution; elles ne la remplacent point. C'est en faisant pression sur l'opinion, en plaçant les gouvernements devant le fait acquis qu'on prépare l'avènement de l'ordre nouveau.

*
* *

Tels sont, dans leurs lignes générales, les principes dont le syndicalisme administratif se réclame. Il est vrai que les militants, plus soucieux d'action immédiate que de plans d'avenir, ne s'embarrassent guère de précisions qui les pourraient gêner : ils recherchent surtout des formules sonores.

Quant aux sociologues, justement défiants de toute systématisation abstraite, ils ne se hasardent à en ébaucher qu'avec la plus extrême réserve. « Que vaudra une administration remise au soin des intéressés eux-mêmes, sans autre hiérarchie que celle qu'ils auront librement établie, sans autre

discipline que celle à laquelle ils se seront spontanément soumis? Comment concilieront-ils la défense de leurs intérêts particuliers avec celle de l'intérêt général et national dont ils auront la charge? Autant de questions vitales auxquelles seul le fonctionnement prolongé des syndicats en cause peut fournir une réponse qui n'est pas dans les livres[1]... » On « n'a nulle envie de reconstruire la prestigieuse cité d'Utopie... C'est l'avenir qui se chargera de préciser les détails de l'organisation future[2]. » « Tout ce que l'on peut dire des tendances du mouvement syndical contemporain emprunte nécessairement la plus grande incertitude à notre ignorance du mécanisme social et des possibilités d'évolutions techniques. Le champ des possibilités s'ouvre devant nous sans limites[3]. »

1. Paul Boncour, *Les syndicats de fonctionnaires.*
2. Berthod, *Revue Politique et Parlementaire*, mars 1906.
3. Maxime Leroy, *Les transformations de la Puissance publique.*

CHAPITRE II

L'AUTORITARISME

L'État. — Les services publics. — Les fonctionnaires et les libertés individuelles. — Les fonctionnaires et la C. G. T. — La grève. — L'autorité gouvernementale.

Aux syndicalistes s'opposent les irréductibles défenseurs de l'autoritarisme. Effrayés des transformations récentes de l'Administration et des tendances nouvelles qui s'y manifestent, attachés à la tradition, ils ne prétendent pas seulement protéger ce qui reste du pouvoir souverain contre les emprises ou les attaques dont il est l'objet, ils veulent le restaurer, de manière à lui restituer tous ses attributs, et à lui rendre tout son lustre.

Et parmi eux aussi combien de divergences! Les uns n'hésitent pas dans l'affirmation de leurs principes. Les autres se contentent de marquer les désastreux effets de la propagande syndicaliste, en se refusant à toute systématisation positive. Ils s'attachent au maintien de ce qui est, soit par habitude, soit par conviction, quelquefois même par intérêt. Ils désirent la conservation sociale. Dans la lutte contre le syndicalisme se mêlent ainsi les plus respectables vétérans du parlementarisme et les

partisans d'une réaction politique. Ils honorent à l'envi le culte de l'autorité, et proclament la nécessité d'un pouvoir fort. Ils ont des programmes politiques tout différents, des aspirations divergentes. Ils ne sont réunis que par de communes aversions. A quoi tend du moins leur opposition?

*
* *

Les partisans de l'autorité veulent que l'État soit non seulement maintenu, mais consolidé. « L'État, au service de la démocratie et dans la mesure de ses attributions limitées, ne peut pas être trop fort[1]. »

Ce n'est pas, en effet, en étendant son activité, en multipliant ses services, qu'on le rend puissant. Au contraire, dans cette multiplicité de fonctions son pouvoir se dissout. Il le faut restreindre à ses attributs essentiels, circonscrire le champ de ses interventions pour renforcer l'éfficacité de son action. L'État ne doit agir que comme puissance publique et, comme telle, jouir d'une souveraineté absolue.

*
* *

Les services publics n'ont aucune individualité propre. Ils ne sont que des modalités de l'État; leur objet est de lui permettre de remplir ses fonctions essentielles. Leur organisation doit être exclusivement subordonnée à son intérêt; il la règle souverainement; il la modifie au gré de ses besoins; à tous il l'impose.

Un service public ne peut avoir d'existence indé-

1. Fernand Faure, *Revue Politique*, mars 1906.

pendante; la centralisation est nécessaire à l'unité de la nation et à l'exercice de la souveraineté.

*
* *

Les fonctionnaires sont et doivent rester les serviteurs de l'État. Ils s'engagent à servir la puissance publique; ils s'y doivent corps et âme, ils lui sacrifient leur indépendance et, dans la mesure du nécessaire, leurs droits. Les fonctionnaires ont dès lors, dans la nation, une situation spéciale dont il faut qu'ils acceptent toutes les conséquences.

Leur liberté de pensée est toute relative. Les fonctionnaires servent le gouvernement; ils lui doivent rester fidèles non pas seulement dans l'accomplissement de leur devoir professionnel, mais encore dans toutes les manifestations de leur vie privée. Ils ne peuvent professer d'idées, afficher de convictions qui soient contraires à la pensée gouvernementale; toute leur conduite se doit laisser guider par cette inspiration. Ils doivent s'abstenir de participer à un culte, si le gouvernement fait de la politique anticléricale. Ils doivent renoncer à faire profession de socialisme, si les ministres qu'ils servent combattent les doctrines révolutionnaires. Ils peuvent exercer leur droit d'électeur, en faisant de la propagande pour les candidats gouvernementaux; mais ils sont coupables, s'ils soutiennent de leur sympathie les candidats hostiles ou même indépendants.

Point de liberté d'association. Comment admettre en effet que des groupements de fonctionnaires puissent se constituer pour exercer une pression sur l'Administration ? Comment supposer l'existence

d'une organisation capable de contrarier l'action des ministres responsables et de peser sur les pouvoirs publics? L'État peut-il entrer en lutte avec ceux-là mêmes qu'il emploie? « En définitive, quoi qu'on dise, toute association professionnelle est un instrument de combat au service d'intérêts privés contre d'autres intérêts; c'est un moyen de lutte, de résistance, d'attaque. Admettre une association professionnelle, quand ce sont les intérêts de l'État qui doivent être attaqués par cette association composée de ses propres agents, c'est donc inviter les salariés du budget, les employés de l'État à entrer en révolte contre lui, au lieu de les astreindre à l'accomplissement de leur devoir professionnel librement choisi par eux [1]. » Peu importe le nom de ces associations, et le régime dont elles se réclament. « Il faut que la loi de demain affirme l'illégalité des associations qu'on a eu le tort de tolérer [2]. »

Leur reconnaître le droit de former des syndicats, ce serait organiser l'anarchie dans l'État. Le syndicat est constitué « non pour permettre aux fonctionnaires de mieux servir l'État, ce qui est son rôle, mais pour lui donner le moyen d'exploiter l'État, ce qui ne saurait se tolérer. Il est un ferment d'indiscipline et une source de division [3]. » « Dès qu'il s'agit de rapports légaux avec l'État, la loi serait violée, si l'association se proposait de les modifier, car l'État est seul maître de la décision [4]. »

1. Jules Roche, *Le Figaro*, 10 novembre 1905.
2. Berthélemy, *Conférence à la Fédération des industriels et commerçants français*, 22 octobre 1910.
3. Berthélemy, *Revue de Paris*, 15 février 1906.
4. Larnaude, *Revue Pénitentiaire*, 1906.

« Est-ce qu'il sera jamais possible de faire admettre que des gens qui ont sollicité des fonctions, pour y trouver la sécurité du présent et de l'avenir, puissent, pour imposer la réalisation de leurs desiderata plus ou moins légitimes, retourner les armes mises dans leurs mains par l'État, qui représente la nation, contre cet État, c'est-à-dire contre la nation elle-même?... Peut-on concevoir que des fonctionnaires payés par l'État, concourent au renversement de l'État?... Au régime parlementaire, serviteur de l'intérêt général, on aurait substitué une sorte de dictature professionnelle[1]. »

*
* *

Une assimilation entre les fonctionnaires et les ouvriers? Aucun gouvernement ne la saurait accepter. « Les fonctionnaires sont pourvus d'un emploi par décision officielle, et ne peuvent en être privés que dans certaines conditions fixées par la loi. Ils prennent place dans une société hiérarchisée, où ils reçoivent, pour un nombre limité d'heures de travail, un traitement établi par la loi, où ils bénéficient d'un avancement régulier, à l'abri des crises économiques, où ils jouissent d'avantages divers, où ils n'ont ni à débattre le taux de leur rémunération, ni à se prémunir contre la baisse des salaires, ni à s'assurer contre le chômage, ni à redouter un lendemain sans travail ou sans retraite, où ils apparaissent bien comme formant dans la société une

1. *Le Temps*, 15 novembre 1905, 10 avril 1907, 25 avril 1909, 22 octobre 1910.

catégorie spécialement avantagée avec des droits, et même avec des devoirs particuliers[1]. »

A plus forte raison, toute entente des fonctionnaires avec les organisations ouvrières constitue-t-elle un véritable crime contre la nation. « L'apologie du sabotage et de l'action directe, la provocation à la haine entre citoyens, l'appel à la désertion ou à la trahison sont d'une doctrine qu'ils se doivent à eux-mêmes, à leur mission, à l'idéal républicain, comme à leur pays, de combattre avec énergie[2]. » Ils ne peuvent avoir aucune idée, aucune aspiration, aucun intérêt commun. Ils sont les supports de l'État, tandis que la C. G. T. en poursuit la destruction.

*
* *

Quant à la grève, elle est inadmissible de la part d'agents du service public, quels qu'ils soient : « En acceptant une fonction de l'État, ils renoncent au droit d'abandonner leur travail par une entreprise concertée. Un contrat public, débattu par le Parlement, les lie à la nation. Le rompre par une action simultanée et collective est autre chose qu'une grève : c'est une entrave mise à l'exercice de la souveraineté nationale dans le fonctionnement d'un ou de plusieurs de ses organes. Dans l'état actuel de la société et de la civilisation, les agents et employés d'un service public ne peuvent faire acte de grévistes sans faire en même temps acte de révolutionnaires[3]. »

1. Réponse de M. Clemenceau au mémoire de la Fédération des syndicats d'instituteurs, 6 avril 1907.
2. M. Clémenceau, *loc. cit.*
3. *Le Temps*, 22 octobre 1910.

Les fonctionnaires doivent donc subir les exigences de l'État, renoncer aux droits du citoyen et du travailleur libres. La fonction ne leur appartient pas; elle leur est confiée par la nation. Comment la pourraient-ils retourner contre la nation elle-même? « Il n'est pas admisssible que des fonctionnaires puissent se mettre en état de révolte contre l'État, alors que, comme chez nous, cet État est une démocratie constituée par la volonté de tout le monde et au bénéfice de tout le monde[1]. »

L'autorité gouvernementale doit être consolidée, fortifiée. Il faut un pouvoir fort. Point de discussion avec les fonctionnaires, point d'entente avec eux. Ils reçoivent des ordres, et y doivent obéir. L'Administration agit sous le seul contrôle du Parlement. Admettre que le droit de conférer la fonction, d'exercer la discipline, de dispenser les récompenses et les pénalités, de prendre les décisions, puisse être partagé entre des chefs et des subordonnés ou même soumis à la vérification des intéressés, c'est paralyser l'action gouvernementale; c'est annihiler le Pouvoir exécutif; c'est créer l'anarchie sociale.

1. M. Delpech, ancien Président du Comité exécutif du parti radical et radical-socialiste, *Petit Temps*, 14 novembre 1905.

CHAPITRE III

LE STATUTISME

Nécessité du statut. — Ses avantages. — Statutistes fervents et statutistes résignés.

Parmi les adversaires résolus du syndicalisme et les conservateurs attachés au respect de l'autorité, il en est cependant qui reconnaissent la légitimité des plaintes dirigées contre le régime administratif actuel et la nécessité d'y apporter quelques tempéraments. Que ce soit conviction sincère ou calcul politique, qu'il s'agisse de corriger les abus que profondément ils réprouvent, ou bien qu'ils ne songent qu'à désarmer ceux qui prétendent en souffrir, ils estiment nécessaire de garantir les fonctionnaires contre les excès du pouvoir, de rétablir l'ordre et la stabilité dans les services, d'assurer à la nation des mandataires compétents et dévoués. Pour le régime administratif qu'ils veulent maintenir, ils attendent de cette amélioration les plus salutaires effets. Le statut, voilà tout à la fois le remède à ses défauts, et sa garantie contre les risques de l'avenir.



Le Parlement tient donc un moyen infaillible de vaincre le syndicalisme, en le rendant inutile, et de sauver l'autorité menacée, en l'affranchissant des liens qui entravent son action.

L'incohérence juridique, à laquelle l'organisation des fonctions publiques est actuellement soumise, est grosse de dangers. La diversité des textes qui régissent les services, la multiplicité des autorités de qui elles émanent, créent la confusion, le chaos. L'unité des compétences, la fixité et l'uniformité des règles peuvent seules substituer à ce désordre un état de droit nettement défini.

Peut-on d'autre part refuser aux fonctionnaires le bénéfice du droit commun, sans compenser cette interdiction par des garanties d'un autre ordre? Si on les leur refusait, en vertu de quel principe pourrait-on maintenir une telle opposition? « Ou le statut légal ou la liberté, il n'y a que ces deux solutions en présence. » Plutôt que de ruiner l'autorité gouvernementale, il faut l'organiser.

Quelle est la raison d'être du pouvoir souverain dans une démocratie? Le bien public. Dans les relations entre les chefs et les subordonnés, il y a donc un intérêt essentiel à substituer des règles de justice et d'égalité aux préoccupations d'intérêt privé, à l'égoïsme intéressé qui les altèrent. L'arbitraire n'est que la contrefaçon du pouvoir. C'est affranchir l'autorité que la mettre à l'abri des sollicitations étrangères, ou la protéger contre ses propres faiblesses. Le statut légal affermira donc l'autorité gouvernementale.

Il rétablira la paix sociale. Il supprimera en effet pour le présent tous les motifs sérieux de réclamations et de plaintes; dans l'avenir, il préviendra tous les conflits. La protection, que les syndicalistes cherchent dans le droit de grève, les statutistes la demandent à la loi; les droits que les fonctionnaires légitimement revendiquent seront ainsi réglés; leur libre exercice sera protégé contre toute emprise par l'institution de voies de recours et l'organisation de juridictions arbitrales. A quoi serviraient dès lors les associations professionnelles, puisqu'elles n'auraient pour objet que la défense d'intérêts légalement garantis? Quelle pourrait être l'utilité d'une grève, si des moyens d'actions légaux sont mis à la disposition de chaque fonctionnaire, pour faire valoir ses réclamations? « La protection que l'employé privé trouve dans la liberté syndicale, le fonctionnaire la trouvera dans son statut légal[1]. »

Les alliances suspectes que l'on redoute pour les fonctionnaires, ces ententes dangereuses avec les organisations ouvrières, elles perdront du même coup toute raison d'être; car il n'est pas admissible que, par les mêmes procédés, on demande des modifications à des contrats privés et des changements à la loi. On pourra donc interdire légitimement toute affiliation de ce genre. Lorsque les bases légales du contrat de fonction publique auront été définitivement fixées, à son tour l'État sera fondé à en exiger la stricte, l'intégrale observation. « Liberté des syndicats dans les professions soumises au régime de la concurrence, prohibition des syndicats

1. Demartial, *Le statut des fonctionnaires.*

dans les industries et professions monopolisées, telle est la formule qu'il faudrait résolument admettre, avec l'adoption d'une loi sur l'état des fonctionnaires[1]. » A plus forte raison, interdiction du droit de grève et prohibition d'alliance avec les organisations ouvrières.

*
* *

Il existe des statutistes fervents et des statutistes résignés; il en est qui considèrent le vote d'un statut comme le but dernier de tout effort, et d'autres comme une étape vers d'autres progrès. Pour les uns, c'est une transaction forcée; pour d'autres, une transition.

Un grand nombre de fonctionnaires déclarent s'en contenter. Beaucoup d'hommes d'État l'acceptent. Le gouvernement ne se refuse plus à y adhérer. De grandes associations politiques l'ont inscrit dans leur programme[2]. La plupart des assemblées départementales l'ont réclamé « pour mettre fin à l'agitation ».

Un moment, aux statutistes convaincus s'étaient joints les syndicalistes modérés, qui cherchaient à obtenir des réformes légales dans le but de préparer l'avenir. « Le statut des fonctionnaires, disait un instituteur, n'est qu'un moyen d'acheminement vers « la réalisation de l'idéal[3] ». Mais l'entente ne pouvait se maintenir. Les conceptions sont au fond

1. Berthélemy, *loc. cit.*
2. Cf. les instructions adressées par l'*Alliance démocratique* en vue des élections de 1910.
3. *Le Matin*, 26 avril 1909.

différentes. « De quel statut nous parle-t-on? ont finalement déclaré les syndicalistes, tels ceux de l'Association générale des agents des Postes. D'un statut réglementant les conditions de nomination aux emplois, les conditions d'avancement, etc., simple contrat de travail entre l'employé et son patron l'État, ou d'un statut réglant l'exercice du droit d'association pour les salariés de l'État? S'il s'agit du second, les congrès l'ont repoussé; ils ont revendiqué le droit commun, c'est-à-dire la loi de 1884 avec toutes ses conséquences, parce que tout autre régime constituerait une loi d'exception, nous mettrait en dehors du droit commun, créerait deux catégories de producteurs, perpétuerait la division du prolétariat, parce qu'enfin aucun patron, serait-ce l'État industriel, ne peut, d'après les juristes eux-mêmes, faire abstraction systématique de la personnalité, de la liberté et de l'indépendance des producteurs, des citoyens, et les priver de droits primordiaux et imprescriptibles[1]. »

M. Demartial, au contraire, et tous ceux qui l'ont soutenu ont refusé de partir en guerre contre le Parlement, se contentant de critiquer les déformations du parlementarisme. « Le parlementarisme n'est pas plus le régime parlementaire que le fonctionnarisme n'est l'administration[2]. »

Et, dès lors, le statutisme, pur de tout alliage, représente un effort sincère et loyal pour asseoir le régime administratif actuel sur des bases stables et régulières, le débarrasser de ses parasites, corriger ses vices, sans en bouleverser les fondements. Il

1. Association générale des Postes.
2. *Le Matin*, 16 mai 1909.

tend à fixer les droits et les devoirs des fonctionnaires, mais se refuse à changer la nature essentielle de leurs relations avec l'État ou avec le public. Il régularise l'administration, mais renonce à la révolutionner. Il tend finalement, en introduisant dans les actes administratifs plus de justice, à restaurer et à affermir l'autorité.

CHAPITRE IV

LE RÉFORMISME

L'État et l'organisation politique. — La hiérarchie et la discipline dans l'administration. — Le fonctionnement et l'organisation des services. — Le droit syndical. — La grève. — Les lois et l'évolution sociale.

Le syndicalisme intégral supprime l'État. L'autoritarisme le fortifie. Le statutisme l'épure. Le réformisme prétend le transformer. Il se rapproche du syndicalisme par certaines de ses tendances; mais il ne poursuit pas le même but et repousse sa méthode; il est anti-révolutionnaire; il cherche à adapter les institutions aux nécessités sociales, à rendre l'évolution féconde et pacifique.

Une organisation politique lui apparaît indispensable. L'État est un fait nécessaire. « L'anti-étatisme des syndicalistes suppose le même postulat que leur croyance en la valeur positive de la grève générale : la foi en la bonté naturelle de l'homme. Seule, une cité d'anges, la cité de Dieu, pourrait se passer de police et de politique, de policiers et de politiciens [1]. »

Le jacobinisme, d'autre part, a perdu toute sa

1. Challaye, Le syndicalisme révolutionnaire, *Revue de métaphysique et de morale*, 1907.

raison d'être. « Il fut sans doute le robuste artisan d'une grande heure de l'histoire. Il ne faudrait tout de même pas que les nécessités historiques, auxquelles il se conforma, nous dérobent les besoins de l'heure présente. La centralisation, ses excès mêmes furent une nécessité historique; une autre s'impose à nous[1]. »

A côté et au-dessus de l'administration technique, décentralisée, responsable, doit subsister le pouvoir politique; mais son rôle tend à se transformer. Il se borne à exercer un contrôle permanent sur la gestion des services. En cas de conflit, il joue le rôle d'arbitre souverain. C'est aux représentants du suffrage universel, aux élus de la nation, qu'il appartient de statuer définitivement, puisqu'ils ont pour mission de veiller à l'harmonie de tous les intérêts du pays, et doivent donner à chaque service l'impulsion générale propre à assurer cette unité.

Les attributions gouvernementales se réduisent à « un contrôle indispensable et constant sur tous les services publics, un droit d'intervention et d'évocation par lequel la nation soit toujours assurée d'avoir le dernier mot dans la gestion des services publics, mais un droit qui ne doit s'exercer que dans des formes nettes, précises, publiques, de façon à bien déterminer la responsabilité de chacun[2] ».

Et ainsi le réformisme diffère profondément du syndicalisme intégral.

1. Paul Boncour, La réforme administrative, *Le Journal*, 16 juin 1910.
2. Chardon, *Le pouvoir administratif*, p. 196.

*
* *

A l'administration, il faut une hiérarchie et une discipline. Mais il importe que cette discipline perde son caractère autoritaire, qu'elle cesse d'être subie. Elle doit être acceptée librement, voulue par tous. Tous doivent prendre conscience de la nécessité de la règle, et s'imposer à eux-mêmes les devoirs qu'elle implique. « L'autarchie ne doit pas éliminer la hiérarchie nécessaire[1]. »

La hiérarchie devient l'ordre des compétences. Un chef n'est plus un maître investi par le souverain du droit de commander. C'est un agent plus expérimenté, plus éclairé, plus instruit. Sa fonction n'est pas plus élevée en dignité; elle est différente. Les autres agents ne sont pas ses subordonnés, mais ses collaborateurs. Ils travaillent en commun, s'éclairent et se contrôlent mutuellement. Chacun est responsable de ses actes, et surtout de ses fautes. Tous sont inspectés dans leur tâche; mais tous aussi ont un droit de surveillance sur le fonctionnement général du service.

Les fonctionnaires ne sont plus les serviteurs d'un État despotique, ils ne deviendront pas ses maîtres. Ils seront ses mandataires techniques.

L'Administration constituera alors une véritable association, gérée en commun par les représentants des divers intérêts qu'elle est destinée à servir, une sorte de coopérative, à la direction de laquelle colla-

1. Bouglé, Les syndicats de fonctionnaires et les transformations de la puissance publique (*Revue de Métaphysique et de Morale*, 1907).

boreront non seulement les fonctionnaires, mais encore le public[1].

L'École, par exemple, ne sera pas la propriété des maîtres; elle cessera aussi d'être à la discrétion des bureaux ou des politiciens. Elle sera administrée en commun par les familles, les professeurs, et les mandataires de l'État. Ces derniers veilleront à maintenir l'unité morale dans le pays; ceux-là, à adapter les programmes et les méthodes aux besoins de chaque région, de chaque localité, de chaque élève, et à introduire dans leur enseignement d'incessants perfectionnements; les parents enfin interviendront pour la sauvegarde de leur propre autorité et des intérêts de leurs enfants. « L'école publique ne saurait être purement et simplement abandonnée aux mains des maîtres qui la gèrent. Il ne serait pas de point de vue plus antidémocratique. L'émancipation républicaine n'a pas eu pour conséquence de subordonner les fonctions publiques aux impulsions personnelles de ceux qui en sont investis. C'est toujours le souverain que l'on sert; le souverain tel qu'il était aux yeux des constituants de 1793, c'est-à-dire la Nation. Ce serait rébellion et forfaiture que prétendre faire sa chose de ce qui est la chose de tous[2]. »

Qu'il s'agisse des régies financières, ou de l'Assistance publique, du service des communications ou de celui de la défense nationale, l'Administration doit se transformer, pour constituer une association

1. Cf. Maxime Leroy, *Les transformations de la puissance publique*. — Du même, *Syndicats et services publics*.

2. Steeg, *Rapport sur le budget de l'Instruction publique* à la Chambre, 1910.

de compétences et d'intérêts, à la direction de laquelle tous auront part. La coopération rétablira ainsi la solidarité des fonctionnaires, des élus de la nation et du public.

*
* *

Dès lors, si les fonctionnaires ne constituent pas une caste privilégiée, pourquoi leur interdire l'exercice des droits individuels, restreindre à leur détriment la jouissance des libertés civiques? « Citoyens d'un État démocratique, les employés réclament les droits du citoyen en dehors de leur service. Ils veulent pouvoir penser, critiquer, s'exprimer et s'associer librement[1]. »

Faut-il leur refuser le droit syndical, et leur interdire législativement toute entente avec les organisations ouvrières? « Au lieu de séparer l'un de l'autre, par une méfiance qui se retournera contre la société, le prolétariat administratif et le prolétariat manuel, les laisser librement se compénétrer et attendre du bon sens des travailleurs, réunis dans la conscience de leur liberté et de leur responsabilité plénière, la pondération que ne comportent pas les petits groupes et les cénacles surchauffés », telle est la politique des réformistes[2]. « Les groupements professionnels ne sont-ils pas les instruments désignés de notre réorganisation morale[3]? »

1. *Rapport au Congrès de l'U. C. du service sédentaire des douanes*, décembre 1909.
2. Buisson, *Grande Revue*, mai 1907.
3. Durkheim, *De la division du travail social*.

Au surplus, « on peut réclamer le droit au syndicat, sans être syndicaliste dans la signification actuellement réservée à cette appellation. Tous les fonctionnaires peuvent revendiquer la forme syndicale, tout en conservant vis-à-vis des transformations visées par le syndicalisme, ou des moyens générale dépassant le cadre purement professionnel d'action et préconisés par lui, leur entière liberté d'appréciation[1]. »

*
* *

La grève? « Elle apporterait dans la nation des perturbations hors de proportion avec les revendications qu'ils pourraient avoir à formuler[2]. » Elle est dangereuse; elle serait inutile. Il est des occurrences où l'intégralité politique et la vie nationale peuvent être mises en péril par de tels conflits. Or le devoir primordial, essentiel de l'État est de subsister. Mais est-ce par la menace et des sanctions pénales qu'il arrivera à se défendre contre de telles entreprises? Des mesures de rigueur paraissent moins efficaces aux réformistes, que des institutions destinées à les prévenir. L'intérêt bien entendu des fonctionnaires dans l'Administration transformée répondra au surplus de la continuité de leur travail. L'organisation des services rendra toute interruption impossible. « Un arbitrage entouré de toutes les garanties d'impartialité sera le terme nécessaire d'un conflit, que les deux parties se

1. Un employé des Indirectes, *L'Action*, 11 septembre 1909.
2. Union générale des contributions indirectes, *Congrès*, 20 mai 1909.

seront reconnues impuissantes à résoudre elles-mêmes par un accord amiable[1]. »

Au lieu de soumettre les fonctionnaires à un régime d'exception, inadmissible dans la conception réformiste, il paraît opportun d'instituer pour eux des règles propres à être étendues à tous les travailleurs.

Au surplus, la distinction est souvent bien ténue entre les services publics et ceux qui sont confiés à des entreprises privées. Pourquoi certain réseau de chemin de fer est-il exploité ici par des agents d'État, et là par des sociétés financières? Pourquoi une banque nationale privée, plutôt qu'un établissement public? Pourquoi les ingénieurs des manufactures des tabacs sont-ils des fonctionnaires, et les directeurs de mines ou de tramways ne le sont-ils point? Et alors, qu'importe à la société, lorsqu'un organisme est reconnu indispensable à son existence, le caractère de ceux qui le dirigent? Il est rationnel, logique, et en même temps nécessaire à l'ordre social, que son fonctionnement soit toujours identique. L'organisation des services publics pourra, devra donc être peu à peu généralisée, et introduite dans toutes les grandes entreprises qui intéressent la vie de la nation.

Le coopératisme administratif deviendrait ainsi l'image en raccourci de ce que peut quelque jour

1. Millerand, *Le socialisme réformiste français.*

Cf. l'ordre du jour du syndicat professionnel des chemins de fer de l'État, novembre 1910.

Cf. Les projets de loi déposés par le gouvernement sur le règlement pacifique des différends collectifs dans les chemins de fer, et l'exposé des motifs qui le précède (23 décembre 1910).

devenir l'organisation sociale; sa réalisation constituerait une expérience décisive et féconde.

*
* *

Est-ce donc une loi qui devra régler ces relations nouvelles, et mettre en œuvre tous ces principes? Les réformistes craignent de figer à nouveau l'Administration, de l'emprisonner dans des cadres immuables, tandis que l'évolution qui s'accomplit en elle se doit continuer ininterrompue et suivre le perpétuel devenir de la vie. Peut-on cristalliser le mouvement?

Ce n'est pas à dire que le Parlement ne puisse, ne doive même intervenir. Mais, à la différence des statutistes, qui placent dans un texte législatif sur les fonctions publiques tout leur espoir, les réformistes n'y voient que la consécration provisoire d'une transformation spontanée et continue.

Ils sont résolument évolutionnistes. Ils ne veulent ni de la révolution, ni des procédés révolutionnaires, qu'énergiquement ils réprouvent et condamnent. Ils refusent par contre leur adhésion à un conservatisme desséchant. Ils ne professent pas une foi aveugle et superstitieuse en la puissance magique du législateur pour improviser des organisations. Ils connaissent la force naturelle des mouvements sociaux, et la profondeur de celui qui, issu d'une agitation des fonctionnaires, pénètre l'Administration française et touche aux assises mêmes de l'État.

CONCLUSION

A ceux qui impartialement observent les faits, les scrutent, les analysent, est-il possible, en vérité, de ne voir qu'une crise éphémère là où tout révèle une lente et durable transformation?

Il suffit de suivre l'histoire récente des fonctionnaires, d'étudier les causes de leur agitation, ses formes, ses répercussions, de connaître l'influence que leur action a exercée déjà sur les mœurs administratives, les habitudes du public, les décisions de justice, les délibérations parlementaires, pour mesurer l'ampleur et l'étendue du mouvement.

On peut le déplorer, et regretter les anciennes traditions. On peut s'efforcer de lui donner une allure révolutionnaire, ou le maintenir dans des voies pacifiques, ou bien encore tenter d'y faire obstacle. On peut attendre de ses progrès une rénovation féconde.

A ceux qui assument la direction de la chose publique d'arrêter leur choix. L'histoire du passé les pourra instruire; peut-être apercevront-ils alors combien paraissent vains les efforts qui sont faits pour arrêter l'éclosion de forces naturelles et spontanées. Peut-être se souviendront-ils aussi des fortes paroles du philosophe : « Ouvrez sur tous les points du volcan social, leur disait-il, des foyers partiels,

et vous éviterez des explosions qui ébranlent le monde! »

Pour nous, soucieux seulement de dégager du désordre des faits la loi qui les enchaîne, nous n'avons prétendu qu'à faire apparaître l'évolution profonde qui insensiblement s'accomplit dans l'administration française, et les organismes nouveaux qui s'y révèlent.

TABLE DES MATIÈRES

DEUXIÈME PARTIE

LES ASSOCIATIONS ET SYNDICATS DE FONCTIONNAIRES

TROISIÈME PARTIE

L'ÉVOLUTION DES SERVICES PUBLICS

QUATRIÈME PARTIE

LES DIVERSES ORIENTATIONS DU MOUVEMENT

1750-10. — Coulommiers. Imp. PAUL BRODARD. — 2-11.

